Manual de gestión del ciclo del proyecto en la acción humanitaria



Prólogo

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

La acción humanitaria tiene una larga historia tras de sí, pero los retos se presentan a diario en lugares y contextos diferentes y cambiantes.

Las decisiones que se toman en la acción humanitaria son siempre difíciles. Las respuestas se orientan a prevenir y aliviar el sufrimiento de las personas más vulnerables, garantizar su subsistencia y proteger su dignidad y sus derechos.

En nuestro país, así como a escala internacional se están llevando a cabo numerosos esfuerzos para dar la mejor respuesta posible ante los desastres naturales y ante situaciones crónicas o de extrema vulnerabilidad causadas por conflictos o por situaciones de inequidad o pobreza.

La Obra Social de ”la Caixa”, con esta publicación, ha querido dar a conocer los principios y valores de la acción humanitaria y facilitar las herramientas de trabajo que puedan ser útiles para todas aquellas personas e instituciones interesadas en la temática. Este Manual no hubiera sido posible sin el entusiasmo y labor de sus autores, Francisco Rey y Ana Urgoiti del IECAH, Instituto de Conflictos y Acción Humanitaria.

Para la elaboración del manual se creó un grupo de trabajo formado por las diversas ONG detalladas a continuación y la Administración española. El Programa de Cooperación Internacional de la Fundación ”la Caixa” quisiera agradecer a todos su participación, así como las sugerencias y las aportaciones de Olivier Longué y Manuel Sánchez Montero de Acción contra el Hambre (ACH), Agustín Gutiérrez de Cáritas, Jaime Bará y Alberto de Castro de Cruz Roja Española (CRE), Javier Martín y Jacobo Ocharan de Intermón Oxfam (IO), Consuelo López de Zuriaga y Joan Tubau de Médicos sin Fronteras (MSF), Raquel Sastre de Solidaridad Internacional (SI), Susana de Funes de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y Rafael de Prado, Pablo Muelas, Silvia Carrasco y Juan Bartolomé de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Una vez agotada toda la edición de este Manual, presentamos en este año 2007 una nueva edición del mismo en formato CD. Deseamos de nuevo que esta publicación pueda servir para avanzar y construir sobre lo aprendido y que la mejora de la calidad redunde en la población afectada de todas las crisis humanitarias.

Programa de Cooperación Internacional

Introducción

En el panorama de la cooperación española se ha producido un gran avance en los últimos años en materia de desarrollo y difusión de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación de los proyectos. Tras unos primeros años de cierta confusión en los que no existía un acuerdo metodológico entre los diversos organismos donantes, ni de estos con las ONG y otras entidades, se ha pasado a una situación en la que se aprecian avances en materia de armonización de criterios, utilización de instrumentos metodológicos comunes, mejora de la calidad, etc. La utilización de modo generalizado de la **gestión del ciclo del proyecto y del enfoque del marco lógico** en la mayor parte de las convocatorias de ayudas y en el trabajo de los diversos actores de la cooperación es un reflejo de esta situación.

Sin embargo, estos avances, que se han plasmado también en numerosas publicaciones, manuales, etc., afectan casi exclusivamente a los proyectos de cooperación para el desarrollo de largo plazo, sin existir apenas experiencias sistematizadas y publicadas pensadas para las actuaciones de emergencia y para los proyectos de acción humanitaria en general. Es más, las experiencias en esta línea que se están dando a escala internacional, como el Proyecto Esfera, el Proyecto Qualité y su resultante COMPAS, los materiales de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) o de Active Learning Network on Accountability and Performance on Humanitarian Action (ALNAP), por citar solo algunas, son apenas conocidas en nuestro país.

En cualquier caso, aunque existe una tendencia a utilizar lógicas e instrumentos compatibles o complementarios con los proyectos de desarrollo, la especificidad de las actuaciones humanitarias requiere de algunos componentes diferentes que en ocasiones no se tienen en cuenta, lo que provoca errores. Así, temas como el respeto de principios y valores, la protección, la seguridad, el acceso libre, la gestión y coordinación de la información, el peso de la logística, el análisis rápido y la valoración de necesidades, la evaluación de daños, por citar solo algunos, son aspectos muy específicos del trabajo humanitario que deben ser considerados.

Por otra parte, pese a no existir todavía un acuerdo de base o un enfoque común sobre la planificación y gestión de las acciones humanitarias, muchos de los actores, sobre todo aquellas ONG especializadas en la materia, han ido acumulan-

do una experiencia muy valiosa y cuentan con herramientas y materiales de gran interés.

Por ello, este primer **MANUAL DE GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA** en lengua castellana, partiendo de estas experiencias, quiere ofrecer a las organizaciones humanitarias de habla hispana un material de apoyo y consulta para su labor, que permita:

- Contribuir a la mejora de la calidad de las acciones humanitarias de la cooperación española a través de la difusión de un material que cuente con la participación de los diversos actores implicados.
- Generar un proceso de debate sobre métodos y herramientas útiles en el trabajo de sede y terreno, profundizando en el conocimiento de experiencias de fuera de nuestras fronteras.
- Incorporar nuevas ONG y otras entidades al trabajo humanitario.

El Manual tiene un carácter eminentemente práctico. Los primeros apartados pretenden ofrecer un marco conceptual y teórico de la acción humanitaria, mientras que los siguientes entran ya en aspectos más prácticos e instrumentales.

En nombre del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) reiteramos nuestro agradecimiento a todas las personas, ONG e instituciones participantes en el proyecto, que no hubiera sido posible sin el apoyo del Programa de Cooperación Internacional de la Fundación ”la Caixa”.

Ana Urgoiti y **Francisco Rey**
IECAH

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Capítulo 1.
Conceptos básicos de la acción humanitaria

1.1. Introducción

El moderno concepto de acción humanitaria (en lo sucesivo denominada por las siglas AH) va más allá de la mera ayuda de emergencia, que es su componente más conocido. El uso confuso y en ocasiones abusivo que se hace de la retórica humanitaria aconseja dedicar unas páginas del Manual a algunas precisiones conceptuales y terminológicas.

Algo muy antiguo en la historia de la humanidad...

A lo largo de la historia pueden encontrarse numerosas acciones que hoy se calificarían de humanitarias, aunque en su época tuvieron otras denominaciones. En prácticamente todas las culturas, ideologías y religiones existen ideas y prácticas de solidaridad con los que sufren, de apoyo a los más desvalidos y de ayuda a los que la necesitan, es decir, gérmenes de lo que ha sido y es el pensamiento humanitario. Por ello, en el trabajo en ciertos contextos culturales y geográficos, indagar en la posible vinculación de los valores propios de esas culturas con los del humanitarismo es fundamental.

Durante muchos siglos, y todavía hoy en muchas culturas y religiones, las ideas de ayuda han estado ligadas a la caridad, la misericordia o la mera filantropía, y en ocasiones han podido contener elementos contradictorios. Lo importante para el trabajo en el terreno es saber resaltar aquellas ideas y prácticas que se acerquen más a los valores humanitarios.

Los ejemplos de acciones de ayuda a lo largo de la historia son numerosos, y uno muy singular, que supuso la primera actuación de ayuda exterior de gran envergadura, fue el que se produjo tras el terremoto que asoló Lisboa en 1755. Como cuenta Voltaire en *Cándido*, países enemigos de Portugal enviaron ayuda, impactados por la magnitud del terremoto y su capacidad de destrucción sobre los seres humanos. Este evento también supuso un cierto rechazo a la creencia en la inevitabilidad de los desastres naturales, que eran entendidos, hasta entonces, como una «venganza de la naturaleza» ante los que no se podía hacer nada. El pensamiento de la Ilustración se opone a ese determinismo y reacciona ayudando a las víctimas de esa «injusticia».

...que se consolida en el siglo XIX...

La propia idea de «humanidad», de la que deriva la palabra *humanitario*, se consolida a partir del siglo de las luces con la convicción de que todos los seres humanos forman una humanidad, con los mismos derechos y deberes en tanto que seres humanos. Las ideas ilustradas de igualdad y fraternidad entre los seres humanos están en la base de este nuevo concepto de humanidad.

Es en este contexto de ideas, pero al mismo tiempo de numerosas y muy crueles guerras en el continente europeo, en el que se produce el detonante de lo que se ha dado en llamar el humanitarismo moderno.

En 1859, en el norte de Italia, cerca de Solferino, se produce una de las más sangrientas batallas de las guerras franco-prusianas, con más de 400.000 contendientes en una cruel lucha que deja sobre el campo de batalla más de 40.000 heridos de ambos bandos a los que apenas nadie presta socorro. Un joven suizo, Henri Dunant, que casualmente presencia la batalla, horrorizado por el espectáculo que se le ofrece, organiza un pequeño dispositivo de socorro con las mujeres de los pueblos cercanos, particularmente Castiglione, y logra salvar muchas vidas de soldados de ambos bandos, tratando, como él mismo dice, de «aportar una cierta humanidad a la guerra».

De vuelta a Ginebra, impactado aún por su experiencia, escribe un libro en el que testimonia su vivencia, *Un recuerdo de Solferino*. En el libro, que tuvo un gran impacto entre los ciudadanos suizos de la época, se contienen las ideas básicas del humanitarismo que se irá consolidando durante los siglos XIX y XX.

La primera idea es la de **ayuda o asistencia**, que no se refiere a cualquier tipo de socorro sino a uno guiado únicamente por el criterio de necesidad de la víctima, y por tanto imparcial e independiente, y realizado por organizaciones que también lo sean. «¿No sería posible constituir sociedades de socorro con el objeto de atender a los heridos, por medio de voluntarios, en tiempo de guerra sin distinción de nacionalidad?». Así se expresa Dunant en su libro, y de la plasmación de esta idea surgirá en 1863 el Comité para el Socorro de Militares Heridos, predecesor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fundado como tal en 1880.

La segunda idea, la más original, es la de **protección de las víctimas a través de instrumentos de derecho** y de la introducción de elementos de humanidad en la guerra. «¿No sería conveniente que los príncipes del arte militar formularan algún principio internacional, sancionado por una Convención de carácter inviolable que, una vez aprobada y ratificada, sirviera de base a las sociedades para prestar socorro a los heridos en diferentes países europeos?». Con este lenguaje, que hoy resulta anticuado, expresa Dunant la idea básica del humanitarismo, que da lugar, en 1864, a la firma del primer Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los militares heridos en campaña, primera piedra del derecho internacional humanitario.

La tercera idea, implícita en la publicación de *Un recuerdo de Solferino*, es la de **testimonio**. Lo que Dunant intenta con su libro es precisamente eso: dar testimonio de lo que ha visto y tratar de sensibilizar, tal como se diría hoy, a sus conciudadanos sobre una realidad que no conocían bien o hacia la que no eran suficientemente sensibles.

Y no hay que olvidar que, en estos orígenes, los destinatarios de todo el esfuerzo humanitario, las víctimas pero también los victimarios, eran los militares. En las guerras de aquella época casi la totalidad de las víctimas directas de las hostilidades eran los militares y hacia ellos se dirigía la labor de las organizaciones humanitarias, algo muy distinto de la realidad de las guerras actuales.

Por tanto, debe verse la AH como algo que abarca, en mayor o menor medida, estos tres componentes de **asistencia, protección y testimonio**. El énfasis en una u otra dimensión dependerá de cada situación y de cada organización humanitaria, que interpreta de modo diferente cada componente.

IDEAS FUERZA

Asistencia: suministrada por organizaciones independientes e imparciales.

Protección: a través de instrumentos de derecho. Creación del derecho internacional humanitario (DIH). Víctimas. Distinción entre combatientes y no combatientes. Simultaneidad de acción y derecho.

Testimonio: ¿qué es sino *Un recuerdo de Solferino?*

Los destinatarios de esa asistencia y protección fueron primeramente los militares heridos.

...y que evoluciona durante el siglo XX...

Tras la creación del CICR y la aprobación del primer Convenio de Ginebra, la Cruz Roja comenzó a ser activa en las guerras de los siglos XIX y XX. En ellas se vio la pertinencia de las ideas humanitarias y su potencial para poder socorrer a las víctimas. El derecho internacional humanitario (DIH) también evolucionó, como se verá en el capítulo siguiente, tratando de ampliar su cobertura y adaptándose a las nuevas tipologías de conflicto bélico.

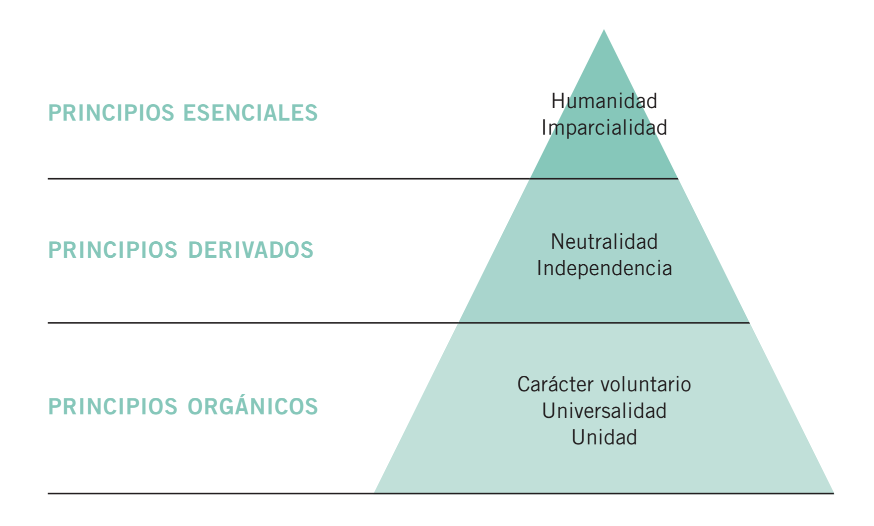
Durante muchos años el CICR tuvo el monopolio de la asistencia y garantía de protección a las víctimas de guerras y otras situaciones de violencia conforme a lo dispuesto por el DIH. Sin embargo, poco a poco, el concepto inicial de humanitarismo evolucionó y se amplió para dar cabida a nuevos actores y situaciones.

En muchos países se comenzaron a constituir Sociedades de la Cruz Roja, y posteriormente de la Media Luna Roja, que, compartiendo los principios humanitarios del CICR, querían trabajar en tiempo de paz, preparándose para el caso de un eventual conflicto pero iniciando también actuaciones en otras situaciones de desastre de origen natural. Se produce así un segundo impulso de la AH, que amplía su ámbito de actuación a los desastres originados por cualquier causa. Desde entonces **la AH es una respuesta a las situaciones de sufrimiento humano generadas por desastres de todo tipo**.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Estas Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se agrupan en una Federación Internacional, fundada en 1919 y que coordina muchas de sus actividades, especialmente en grandes desastres.

El conjunto del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja aprueba sus Principios Fundamentales en 1965, en su Conferencia Internacional. Obviamente, antes ya existían principios que guiaban la acción del Movimiento, pero la redacción y formulación de 1965 recoge la experiencia atesorada durante más de cien años y adapta y actualiza algunas de las ideas anteriores.



...tanto entre las ONG...

En los años sesenta y setenta surgen numerosas organizaciones no gubernamentales en los países desarrollados que comienzan a trabajar en países en conflicto o con las víctimas de desastres de todo tipo. Por otra parte, la propia Cruz Roja vive escisiones de algunos de sus miembros que comparten lo fundamental de sus principios pero que discrepan en otras cuestiones o les dan un mayor énfasis. Es así como surge en los años setenta Médicos sin Fronteras (MSF), tras

la experiencia de varios médicos franceses con el CICR en la guerra de Biafra. Este nuevo «sinfronterismo» recupera la importancia del testimonio y de la necesidad de hablar en beneficio de las víctimas. Muchas organizaciones siguieron y han seguido estos planteamientos.

Los años ochenta y noventa fueron de una mayor complejidad y cuestionamiento de algunas ideas del humanitarismo por el papel que este comenzó a desempeñar en las grandes guerras de aquellos años, como las de Bosnia-Herzegovina, Ruanda y Somalia. Pero ello sirvió también para clarificar cuestiones entre las ONG y avanzar en su compromiso. Así, pudo constatarse que el socorro, por sí mismo, no es necesariamente humanitario. Lo humanitario no se refiere solo a lo que se hace sino al cómo se hace. La AH no consiste únicamente en suministrar cuidados, socorrer, sino en hacerlo de modo imparcial, no discriminatorio, independiente de cualquier ideología o religión, y dirigido a salvar vidas, mantenerlas con dignidad, suministrar protección y resolver necesidades humanas básicas de las víctimas. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin ninguna distinción: este es el concepto de AH que surge desde Solferino y que se recoge en otros documentos.

Además de la legitimidad basada en el derecho internacional, en el caso de las ONG es esencial contar también con una legitimidad derivada de **principios éticos y morales**, tales como la equidad, la dignidad, la imparcialidad, la justicia, la responsabilidad, la humanidad y cualquier otro principio que inspire la creación y la actuación de una organización humanitaria.

En los últimos años se han hecho evidentes los riesgos a los que se enfrenta la AH cuando se ha perdido de vista el horizonte que constituyen los principios. La AH corre el riesgo de politizarse o, cuando menos, de desvirtuarse, tal y como ha sucedido en recientes ocasiones en las que se ha tratado de utilizar lo humanitario cuando la política ha fracasado o no ha entrado en acción. Son casos como los de Sierra Leona, Bosnia-Herzegovina, Ruanda o, más recientemente, Darfur, donde la misión y función primordial de la AH –salvar vidas– se vio diluida o transformada en un sustitutivo de la acción política que las grandes potencias no quisieron o no pudieron emprender. Todos estos riesgos pueden poner en tela de juicio el principio de humanidad, también llamado imperativo humanitario, que es el fundamento de la legitimidad de la AH. Así lo afirmó Jacques

Forster, vicepresidente del CICR, en un discurso pronunciado en el año 2000 con motivo del Seminario Anual sobre el Derecho Internacional Humanitario: «La AH está diseñada para proteger la dignidad humana y salvar vidas, no para resolver conflictos; debe estar claramente separada de medidas políticas o militares».

Tanto es así que en los últimos años se ha asistido a la definición de principios por parte de grandes familias de ONG para delimitar lo que entienden por espacio humanitario en el que desarrollar sus actividades, así como a su codificación o al recordatorio de su existencia e importancia especial, en un contexto cada vez más poblado de actores que se definen como humanitarios. Estos intentos surgen para preservar la reputación de lo humanitario desarrollando los principios que guíen de forma ética la asistencia humanitaria, principios que, bien entendidos y aplicados, ayudan a mejorar la AH incorporando buenas prácticas tanto a nivel individual como organizativo.

La mayoría de estas iniciativas se lanzaron tras la evaluación de la respuesta humanitaria al genocidio de Ruanda realizada en 1996, que concluyó que las agencias humanitarias habían proporcionado «unos niveles pobres e inaceptables de servicio y cuidados» a las víctimas y que nunca se han responsabilizado ni han respondido por ello. En el mismo año, Mary B. Anderson, presidenta de Collaborative for Development Action, publica su obra *Do No Harm*, en la que constata cómo en demasiadas ocasiones la ayuda humanitaria empeora el conflicto en lugar de ayudar a mitigarlo. Estas tristes conclusiones pusieron de manifiesto la crisis del sector pero promovieron movimientos de autocrítica ante lo que parecía el camino hacia el fin de algunas de las agencias humanitarias.

Junto a esta crítica interna, comenzaron a manifestarse algunas fuerzas externas, que sirvieron también de catalizadores. Así, los donantes empiezan a presionar a las agencias para que den muestras de su responsabilidad y rindan cuentas de su labor y la manera de llevarla a cabo; las mismas comunidades receptoras de ayuda comienzan a «seleccionar» las agencias que quieren que las ayuden –por ejemplo, en Afganistán o en Eritrea, donde algunas ONG han sido expulsadas–; entra en juego la comunidad académica, que asesora a gobiernos y donantes para que exijan mayor calidad y eficacia a las organizaciones receptoras de fondos, y entran en escena los militares como nuevos actores cada vez más activos en la distribución de socorro.

Algunas de las iniciativas que surgieron para recordar la esencia de la AH y ayudar a las agencias a mantener la calidad y la eficacia de la asistencia prestada sin apartarse de los principios éticos que la inspiran son **el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), y la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera**, que tratan de establecer un marco ético en el sector humanitario.

El **Código de Conducta**,[1] preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y por el CICR, junto con Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, la Alianza Internacional de Save the Children, la Federación Mundial Luterana, Oxfam y el Consejo Mundial de Iglesias, recopila diez principios de carácter deontológico y voluntario que la organización que decida suscribirlos se compromete a respetar y cumplir.

Este Código no solo contiene los diez principios que marcan un estándar de comportamiento, sino que también incluye en sus anexos la descripción del entorno de trabajo que cabe desear que propicien los gobiernos, tanto de los países beneficiarios como de los países donantes, y las organizaciones intergubernamentales a fin de facilitar una prestación eficaz de la asistencia humanitaria.

Estos principios tienen sentido si al compromiso organizacional se une el compromiso ético individual del trabajador humanitario, ya que sin esta ética personal difícilmente se puede lograr un trabajo de la calidad que este campo requiere.

1. Disponible en www.ifrc.org

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA Y LAS ONG EN LA AYUDA EN DESASTRES (RESUMEN)[2]

El Código tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para desastres incluyen los siguientes:

1. El imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, el credo o la nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo.
2. Las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad.
3. No se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado.
4. Las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos.
5. Las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales.
6. Las ONG intentarán basar su respuesta a la catástrofe sobre las capacidades locales.
7. Se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria.
8. La ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas.
9. Las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes.
10. En las actividades de información se reconocerá a las víctimas como seres humanos dignos y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

2. En el anexo se incluye el texto completo del Código de Conducta.

El Código contiene los principios básicos –las ideas de humanidad, imparcialidad, independencia– junto con otras cuestiones más innovadoras, como el compromiso mediante la rendición de cuentas, la transparencia, la vinculación con las tareas de medio plazo y el desarrollo, y la imagen de los destinatarios, entre otras. Hoy, el debate no gira tanto en torno a su contenido como a su utilidad y los mecanismos para su seguimiento y aplicación. Pese a las numerosas diferencias ideológicas que subsisten entre las diversas ONG que se autoproclaman humanitarias y a algunas diferencias de interpretación del propio Código, esta concepción de la AH es ampliamente compartida y más de trescientas ONG y «familias» o redes de ONG han firmado el Código. Diez años después de la firma del Código existe una gran coincidencia en considerar que su aprobación ha sido un hito muy positivo en el desarrollo de la AH.

De este listado de diez principios puede extrañar la ausencia de uno que ha sido durante mucho tiempo un principio destacado y al mismo tiempo semilla de debates: la neutralidad. Esencial en el Movimiento de la Cruz Roja al tiempo que criticada por otros actores, a veces entendida como filosofía y otras como principio de actuación, es susceptible de diversas interpretaciones y también ha experimentado una cierta evolución conceptual (el CICR ha pasado de la neutralidad ideológica a la de comportamiento). Puede decirse que ni es un principio común a todos los actores humanitarios, ni todos lo interpretan igual, ni el DIH lo exige a los organismos que responden a una crisis, ya que solo les exige la imparcialidad.

...como en los gobiernos y la comunidad internacional en general.

Los organismos internacionales, a excepción del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y los propios estados no se posicionaron sobre cuestiones humanitarias hasta los años noventa. El nuevo escenario internacional, caracterizado, entre otras cosas, por una nueva tipología de conflictos violentos, impulsaba a ello. En 1990, mediante varias resoluciones de la Asamblea General, Naciones Unidas (en lo sucesivo denominada por las siglas ONU) comienza a tener una mayor presencia en el ámbito humanitario y a plantear posiciones. Estos esfuerzos se plasman dos años más tarde en la resolución 46/182 de 1992 sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de la ONU». En ella, junto a cuestiones de tipo

organizativo e institucional, se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad».

En 1995, en Madrid se celebró una cumbre humanitaria entre representantes de ONG, agencias de la ONU y gobiernos donantes, en la que se aprobó la llamada Declaración de Madrid. En ella se vuelve a enfatizar el que las organizaciones humanitarias se guían por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Como aportación novedosa desde esta perspectiva, la Declaración insiste en que «la comunidad internacional tenga la determinación suficiente para llevar a cabo con resolución todas aquellas iniciativas decisivas que puedan resultar necesarias para resolver las situaciones de crisis y que no utilice las acciones humanitarias como sustitutivo de la acción política. La independencia e imparcialidad de la ayuda humanitaria debe ser plenamente reconocida y respetada. Ello es indispensable para salvar vidas en las situaciones de crisis.»

Tras la aprobación del Código, las ONG dieron un paso más en 1998 con la puesta en marcha de la primera parte del llamado **Proyecto Esfera de Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre**, iniciativa a la que se sumaron algunos gobiernos donantes y agencias de la ONU, lo que representó un cierto consenso entre diversos actores. De modo muy resumido, Esfera refleja no solo el compromiso ético y moral que ya contenía el Código sino la determinación y el compromiso de mejorar la eficacia de la asistencia y de asumir una verdadera responsabilidad frente a los beneficiarios. La Carta y las Normas se aplican en toda situación en la que la población deja de disponer de los medios normales para asegurarse la vida en condiciones dignas, ya sea a causa de un desastre natural o de una catástrofe de origen humano, cualquiera que sea el país o continente donde esto ocurra.

La Carta enfatiza algunos elementos del Código «reafirmando nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para prevenir y aliviar el sufrimiento humano provocado por los conflictos y calamidades, y que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a asistencia y protección».[3]

3. Existe versión castellana del Proyecto Esfera en www.sphereproject.org

Tras ello, se afirma la importancia de tres principios:

- El derecho a vivir con dignidad
- La distinción entre combatientes y no combatientes
- El principio de no devolución *(non-refoulement)* de los refugiados a su país de origen

A diferencia del Código de Conducta, que como acuerdo entre las ONG no contiene otro tipo de obligaciones jurídicas, la Carta Humanitaria se ha hecho tomando en consideración lo que ya está dispuesto en tres tipos de normas principales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, en especial la Convención de 1951.

Al incluir principios derivados de textos legales internacionales, la Carta Humanitaria recuerda a los estados sus responsabilidades y obligaciones para con la población y con las agencias de ayuda; y al recordar la esencia y primacía del imperativo humanitario y los demás principios del Código de Conducta, recuerda también a los agentes y agencias humanitarias las responsabilidades que contraen al emprender este tipo de acciones de socorro. Por ello se dice que esta Carta ofrece un marco legal y una base para la AH y para las actividades de incidencia social y política.

1.2. Y entonces, ¿qué es la acción humanitaria?

Como puede verse, existe un cierto consenso en lo que convencionalmente se entiende como AH tanto en el ámbito gubernamental como en el no gubernamental.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Acción humanitaria

Se entiende por AH el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas de desastres de causa natural o tecnológica, de los conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a prevenir y aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger la dignidad y los derechos de las víctimas.

La AH se caracteriza por:
a) Su diversidad
b) La unidad en la intención que persiguen tales acciones

La acción como tal es más amplia que la ayuda o asistencia humanitaria (distribución de bienes y de servicios en situaciones de crisis en la cantidad y la calidad adecuadas), puesto que implica la garantía del acceso de la población civil a tales bienes –distribución– así como la protección de los beneficiarios.

A diferencia del socorro, que es el mero acto de asistir, la AH, en su desarrollo, está revestida de una propuesta ética y, en su alcance, de elementos de protección y garantía de la ayuda que le hacen trascender la noción de socorro. Puede ser socorro, por ejemplo, la acción solidaria de un cuerpo sanitario del ejército con sus heridos, pero solo es humanitaria tal acción cuando está dispuesta a cumplir con el principio de imparcialidad de no hacer ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político y dedicarse únicamente a socorrer individuos en proporción a los sufrimientos remediando sus necesidades y dando prioridad a los más urgentes; es decir, cuando socorre también a las víctimas del bando contrario.

La extensión conceptual en cuanto a principios y alcance hace que se entiendan también como parte de la AH otras actividades, como el *advocacy* o el testimonio y las actividades de prevención y preparación que disminuyen la vulnerabilidad y aumentan las capacidades de personas y comunidades.

COMPONENTES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA
Ayuda de emergencia
Asistencia a refugiados y desplazados. Crisis largas. Crisis crónicas
Protección - Libertad de acceso
Testimonio: desde el *advocacy* hasta la denuncia
Preparación ante desastres y prevención
Rehabilitación inmediata posdesastre
No solo importa el socorro o el tipo de beneficiarios o de proyecto, sino el cómo este se realiza. Valores y principios

1.3. Principios y valores

Desde una perspectiva cronológica, y en las diversas tomas de posición y documentos que se han citado en el bloque anterior, los diversos principios que rigen la AH son:

- **Humanidad**. El derecho de todas las personas a recibir ayuda con el objetivo de prevenir y aliviar su sufrimiento.
- **Imparcialidad**. Incluye las ideas de no discriminación y no condicionalidad por motivos de raza, sexo, creencia u otros, y de prioridad en función de las necesidades.
- **Independencia**. Como garantía de imparcialidad frente a presiones políticas, económicas o de otro tipo.
- **Universalidad**. No en el sentido «orgánico» que le da Cruz Roja sino en el del deber de asistir a cualquier persona en cualquier país.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

- **Neutralidad**. También como garantía de imparcialidad, no tomando parte en los conflictos. De ello se deduce el respeto al espacio humanitario y a la libertad de acceso. No supone una neutralidad intelectual sino un comportamiento neutral en un conflicto.
- **Aceptación**. Incluye las ideas de consentimiento por parte de los beneficiarios, de no imposición y de participación de estos en el proceso, y de respeto a su cultura.
- **Testimonio**. Sin prejuzgar en cada caso cómo se concreta, supone el compromiso con las víctimas en la defensa de sus derechos.

Tal como se ha ido viendo, desde su origen la AH se ha justificado y ha girado en torno al mantenimiento de una serie de valores éticos, de una visión del ser humano al margen de las ideologías políticas, que la ha legitimado y diferenciado de otras formas de actuación en la cooperación internacional. Este énfasis en valores y principios, que suele sorprender a los que se acercan por primera vez al mundo humanitario, ha sido y es uno de los elementos distintivos de lo humanitario y así ha sido recogido en la mayor parte de los documentos de principios, cartas magnas y declaraciones de misión de las organizaciones humanitarias, y en algunos textos jurídicos y documentos internacionales.

El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como dogmático, y por ello se hace necesario explicitar lo más claramente posible los valores y principios que fundamentan la AH. Como decían Minear y Weiss en su libro *Acción humanitaria en tiempos de guerra*, «los principios no son absolutos morales, sino más bien objetivos fundamentales hacia los cuales la AH debiera orientarse. En la actividad humanitaria, quizás más que en otras esferas, puede haber tantas excepciones como reglas. Pero los principios establecen patrones con los que se puede medir el desempeño y ayudan a evitar que un pragmatismo muy enérgico degenere en un oportunismo sin principios.»[4]

4. L. MINEAR, T. WEISS, *Acción humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), 1994.

Desde una perspectiva más práctica, algunas organizaciones diferencian los **principios** anteriormente citados de otros más **operacionales**. Entre ellos destacan los siguientes:

- **Libre acceso a las víctimas:** como materialización de los valores de independencia e imparcialidad, y se concreta en la capacidad para actuar sin ninguna limitación en el reconocimiento y asistencia a las poblaciones que se encuentran en situación vulnerable.

- **Posibilidad de evaluar las necesidades imparcialmente:** la AH requiere plena libertad de movimientos y acceso para identificar las necesidades reales de las poblaciones vulnerables y actuar con relación a las necesidades humanitarias detectadas.

- **Libre supervisión de las actividades en curso:** posibilidad de realizar un seguimiento de la utilización de la ayuda con el objeto de evitar desviaciones respecto a su objetivo final: la asistencia a las poblaciones más vulnerables. De este modo se asegura que los efectos adversos de la ayuda sean mínimos.

- **Responsabilidad:** se asume el compromiso de la asistencia a las víctimas bajo parámetros éticos y técnicos garantizando, por un lado, que la acción no prolongue las actuaciones a las que se pretende responder y evitando los efectos perversos de la AH, y, por el otro, proporcionando una ayuda de calidad, gestionada con eficacia.

- **Proximidad:** se ejerce a través del trabajo directo con las poblaciones y de un fuerte compromiso personal. La proximidad permite intervenir de acuerdo con las necesidades reales de las poblaciones.

- **Proporcionalidad:** el tipo de asistencia prestada debe ser en función de las necesidades humanitarias de las poblaciones y, por tanto, al margen de intereses de cualquier tipo (políticos, estratégicos, comerciales, económicos...). La proporcionalidad está ligada con el principio de independencia de acción para decidir dónde, cuándo y quiénes serán los beneficiarios de la acción.

- **Espacio humanitario:** la posibilidad de evaluar y supervisar libremente las actividades, unida a la existencia de un marco en el que sean posibles la libertad de diálogo con las víctimas y la crítica o denuncia, es lo que constituye ese espacio por el que se debe negociar y luchar continuamente y que se denomina «espacio humanitario».

1.4. Los desastres: evolución conceptual

Gran parte del trabajo humanitario gira, como se ha visto, en torno a los desastres y sus efectos. La ayuda humanitaria se dirige principalmente a paliar los efectos de los desastres, entendidos estos, de un modo muy simple, como situaciones que amenazan la vida de las personas, poniéndolas en riesgo de muerte o de severo deterioro de sus condiciones de dignidad, salud o de vida, y que pueden exceder las capacidades normales del individuo, la familia, la comunidad y los propios servicios públicos.

El concepto de desastre ha evolucionado a lo largo de la historia de un modo que es muy significativo.

El desastre como algo sobrenatural: en el mundo antiguo el desastre se interpretaba como algo divino y en todas las mitologías se responsabilizaba a los dioses de las malas cosechas, las inundaciones o cualquier otra calamidad. Hasta el mismo término *desastre* proviene de los vocablos latinos *des*, que significa «negativo» o «contrario», y *astre*, que equivale a «estrella» o «astro», lo que denota un suceso adverso producido por los astros o estrellas. Por eso, ante estos eventos de origen sobrenatural solo cabía encomendarse a los dioses. En la mitología cristiana, Noé –primer «desastrólogo», creador de un plan de emergencia ante un desastre como fue el diluvio universal– evacuó a los animales al Arca por consejo divino.[5]

5. Víctor de CURREA-LUGO, «Por una nueva conceptualización en desastres», *Revista Española de Cooperación*, IUDC Madrid, 2001.

El desastre como algo natural: con el siglo de las luces y el aumento de los conocimientos científicos, sobre todo en las ciencias empíricas, el desastre pasó a ser considerado como algo fruto de la naturaleza, y por tanto inevitable, y que, como mucho, reflejaba la venganza de la naturaleza por la mala gestión de los recursos o las agresiones a ella por parte de los seres humanos. Ante eso, lo que cabía hacer era tratar de predecir, prevenir o prepararse ante el desastre. Esta concepción supone un avance frente a la consideración sobrenatural, pero sigue teniendo una fuerte carga de determinismo y de ideas de inevitabilidad o de no discriminación del desastre con respecto a las personas a las que afecta.

El desastre como algo social: la constatación de que un mismo fenómeno, aun de tipo natural, afectaba de modo diferente a diferentes personas y comunidades hizo que la interpretación de los desastres fuera dando mayor peso a lo social y a la concepción de estos como algo fruto del mayor o menor grado de desarrollo y cohesión dentro de una sociedad. Los desastres afectan de modo distinto a diferentes grupos y categorías sociales y, por tanto, la respuesta a ellos deberá incorporar esta dimensión social.

«Grave perturbación del funcionamiento de una sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando solo sus propios recursos.»

UNDHA, 1993.

En todas las sociedades ocurren eventos que las afectan negativamente, pero ante los cuales la sociedad y sus individuos cuentan con capacidades y recursos suficientes para enfrentarlos sin que por ello se altere gravemente el equilibrio de esa sociedad y sus instituciones se vean desbordadas.

Por tanto, se usa convencionalmente el término *desastre* para situaciones en las que se produce una combinación de:

- Ruptura del equilibrio de una sociedad a raíz de la cual la población se ve privada de los medios para mantenerse en vida con dignidad.
- Incapacidad de la población para hacerle frente.
- Necesidad de ayuda exterior.

«Los desastres no son resultado del azar o de la fatalidad. Tampoco se pueden atribuir a una fatídica conjunción de fuerzas de la naturaleza ante la que nada puede hacerse. La pauta recurrente con la que se producen, el elevado número de víctimas y la cuantía de los daños causados, así como el hecho de que sean los países y comunidades más pobres los que sufren en mayor medida los efectos de los desastres, es el resultado de factores económicos sociales, políticos y medioambientales, más que de la geología o el clima.»

José Antonio Sanahuja[6]

La concepción de los desastres como algo social ha ido ligada a otros conceptos que fortalecen esta idea y que cada vez se usan más en el trabajo de cooperación. El desastre se produce como consecuencia de un proceso de crisis que es desencadenado por una amenaza al actuar sobre una situación de vulnerabilidad preexistente, cuando las comunidades o personas afectadas no disponen de las capacidades necesarias para enfrentarse a esa situación. De un modo esquemático, y en lo que se ha dado en llamar la «ecuación de los desastres», la formulación sería la siguiente:

$$\text{Riesgo de desastre} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$$

O de un modo más completo:

$$\text{Riesgo de desastre} = \text{Amenaza} \times \frac{\text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidades}}$$

Obviamente, no se trata de una relación matemática exacta, aunque se use metafóricamente el término *ecuación*, pero es útil para reflejar la idea de la necesaria combinación de esos factores: la amenaza como algo potencialmente negativo que actúa sobre poblaciones con un determinado grado de vulnerabilidad y capacidad previas.

6. José Antonio SANAHUJA, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*, 2002.

Amenaza: peligro; fenómeno natural o humano que en caso de producirse afecta negativamente a las personas y su medio.

Vulnerabilidad: es una función de la conducta humana. Describe el grado en que un sistema socioeconómico, las personas y las familias son susceptibles al impacto de posibles amenazas. La otra cara de la moneda es la capacidad. La vulnerabilidad habla de los elementos débiles de una sociedad; las capacidades, de sus fortalezas.

Este binomio vulnerabilidad-capacidad puede dividirse de diversos modos, aunque el más usado en AH es el siguiente:[7]

VULNERABILIDADES Y CAPACIDADES
Físicas y materiales: acceso a recursos, pobreza, ubicación de viviendas, etc.
Sociales y organizativas: cohesión social y familiar, redes de apoyo, instituciones
Psicológicas y actitudinales: motivaciones, fatalismo, victimismo, etc.

El concepto de vulnerabilidad y el análisis de los factores que la componen se han ido imponiendo en el campo del desarrollo y de la AH, y tienen no solo implicaciones teóricas en la concepción de los desastres sino repercusiones para el trabajo práctico, mediante el uso de herramientas como el análisis de vulnerabilidad-capacidad (AVC), que se verá posteriormente.

7. Existen otras muchas tipologías para dividir estos conceptos. Véase Karlos PÉREZ DE ARMIÑO (coord.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA, Icaria Editorial, 2000. Véase también la página web de Esfera: www.sphereproject.org

1.5. La dimensión temporal en los desastres

En las visiones clásicas de los desastres, estos eran sinónimo de emergencias y, en el sentido etimológico del término –algo que emerge, que antes estaba oculto–, se interpretaban como fenómenos puntuales o de duración relativamente corta. Sin embargo, hoy se observa que muchas situaciones de desastre no son emergencias súbitas sino que se han ido gestando en el tiempo y, de modo paulatino, han ido aumentando la vulnerabilidad de base de las poblaciones afectadas hasta llegar al desastre. Hay, por tanto, desastres de gestación lenta, como las hambrunas o las sequías, y otros de gestación rápida, como los terremotos, las inundaciones o los huracanes.

En relación con los procesos de desarrollo, los desastres no son simplemente una «ruptura» del camino del desarrollo sino que guardan una relación estructural con él. Dependerá de cómo se haya abordado ese «desarrollo» el que las comunidades sean más o menos capaces, más o menos vulnerables ante los desastres. Habrá tipos de desarrollo que sean más conscientes de la necesidad de reducir la vulnerabilidad y otros, por el contrario, que contribuyan a aumentar desigualdades y a afectar negativamente a la capacidad de las poblaciones. Es decir, habrá proyectos y acciones que incidan en la preparación y la prevención y que mitiguen los efectos de los desastres.

En este tipo de acciones previas al desastre y con un cierto componente preventivo, se suelen distinguir convencionalmente varias categorías:

- **Preparación ante desastres:** acciones y medidas encaminadas a incrementar la capacidad de respuesta ante desastres mejorando la rapidez y la eficacia. La preparación trabaja, básicamente, sobre la mejora de las capacidades (formación, organización, equipamiento) y, en menor medida, sobre las amenazas, aunque pueda contener elementos de predicción, alerta temprana, etc. La idea de base es que muchas amenazas no pueden evitarse y que, por tanto, hay que prepararse para hacerles frente.

- **Prevención:** en sentido estricto, trata de evitar que se produzca el desastre. Por ello, trabaja más en la eliminación de las amenazas o en su reducción al mínimo. En desastres con un mayor componente humano, como los desastres

tecnológicos o los propios conflictos violentos, habrá más posibilidades de incidir sobre su prevención, mientras que en los de mayor componente natural únicamente podrá hacerse cierta predicción o impulsar mecanismos de alerta temprana, como en el caso de la preparación.

- **Prevención de conflictos:** en línea con lo anterior, consiste en acciones de todo tipo y en diversos plazos con el fin de evitar la emergencia de un conflicto latente o, en caso de manifestarse, impedir que escale hasta una situación de violencia abierta. Aunque el término se usa de modo generalizado, cada vez se emplea más el término *transformación de conflictos*, que enfatiza la idea de que el conflicto no es necesariamente algo negativo y que solo lo es cuando no se gestiona adecuadamente y degenera en violencia.

- **Mitigación:** conjunto de medidas para reducir o minimizar el impacto negativo del desastre sobre las comunidades y su entorno. Pueden ser actividades específicas realizadas antes del desastre pero que comienzan una vez iniciada su gestación. Al superponerse, en ocasiones, con las acciones clásicas de ayuda puede ser difícil diferenciarlas. Un ejemplo serían las acciones de apoyo de todo tipo a poblaciones antes de su éxodo, sin esperar a su llegada a los campos de refugiados.

Imagínese una población que vive en las riberas de un río que sufre constantes crecidas y provoca inundaciones. Dada la elevada **vulnerabilidad** de esta población (edificaciones en las riberas, casas de adobe, captación de agua directamente para bebida, etc.) ante esa **amenaza** (crecida del río) que produce un **desastre** (pérdida de vidas, destrucción de casas, enfermedades, etc.), la población podría abordar diversas medidas:

- Construir diques para que el río no se desborde. Se elimina la amenaza. Esto sería *strictu sensu* **prevención**.
- Reforestar las riberas del curso alto del río para que los árboles protejan la tierra. No eliminan la amenaza pero la reducen. Esta medida sería de **mitigación**, pues se ha reducido la vulnerabilidad específica ante esa amenaza.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

- Construir un refugio en un lugar alto y diseñar planes de evacuación. No se elimina la amenaza, pero el impacto del desastre cuando se produce es menor. Ello sería **preparación**.[8]

Preparación, prevención y mitigación a veces se entremezclan, pero, en cualquier caso, deben formar parte integral de las acciones de desarrollo, cosa que no siempre sucede. Actualmente muchas de estas acciones tienden a considerarse como parte del concepto amplio de AH, aunque no deben ser patrimonio únicamente de esta.

1.6. ¿Y después?

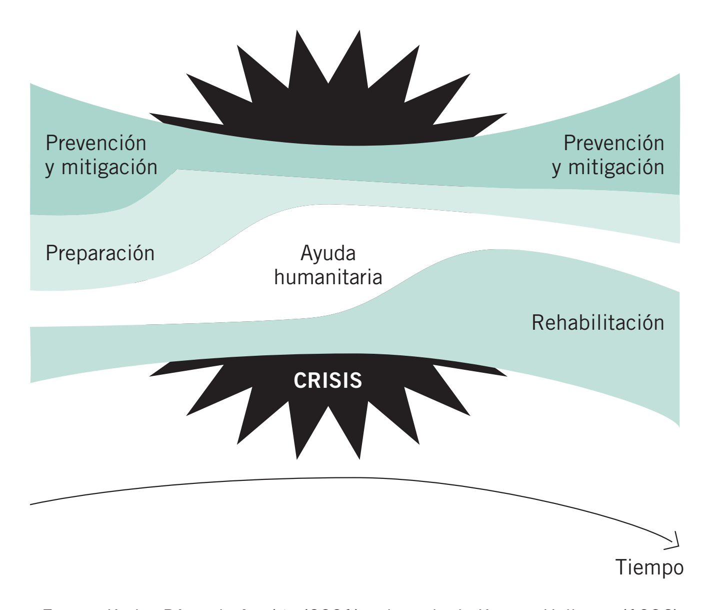
Tras los desastres, máxime cuando se ha visto afectada la vulnerabilidad de base de la población, no basta con volver al lugar de partida que hizo posible el desastre. «Reconstruyamos Centroamérica, pero no la pobreza» fue un buen eslogan de una campaña de ONG tras el huracán Mitch. El objetivo de la etapa posterior al desastre no es volver a la situación anterior, sino aprovechar la crisis como oportunidad para una rehabilitación que disminuya la vulnerabilidad y contribuya al desarrollo.

Sobre esta relación entre la ayuda, la rehabilitación, el desarrollo y, en general, sobre el después de los desastres se han escrito numerosos libros y se han acuñado algunos términos, que aquí solo se citarán brevemente a fin de ver sus implicaciones para la AH.

La idea de un *continuum* humanitario que pone el énfasis en la sucesión cronológica de etapas (ayuda, rehabilitación, desarrollo) de un modo lineal es cada vez menos apoyada por las organizaciones del sector y ha mostrado ser bastante inútil en la práctica. No obstante, la necesidad de vincular adecuadamente diferentes tipos de acciones en distintas fases sí cuenta con un cierto consenso, pero más en línea con el llamado *contiguum*, que expresa la idea de que pueden coexistir (realizarse contiguamente) diversos tipos de acciones sin esa dictadura

8. Extraído, con algunas modificaciones, de *Estrategias y políticas para el trabajo de Intermón OXFAM en preparación, mitigación y prevención de desastres*, diciembre de 2001.

lineal del *continuum*. Por ello, se suele usar el término «vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo» (VARD), que expresa que esa vinculación es deseable pero no prejuzga el cómo se realice. En el caso de desastres de componente básicamente natural, una cierta idea de continuidad entre fases podría ser útil, pero no en el caso de guerras o desastres complejos.

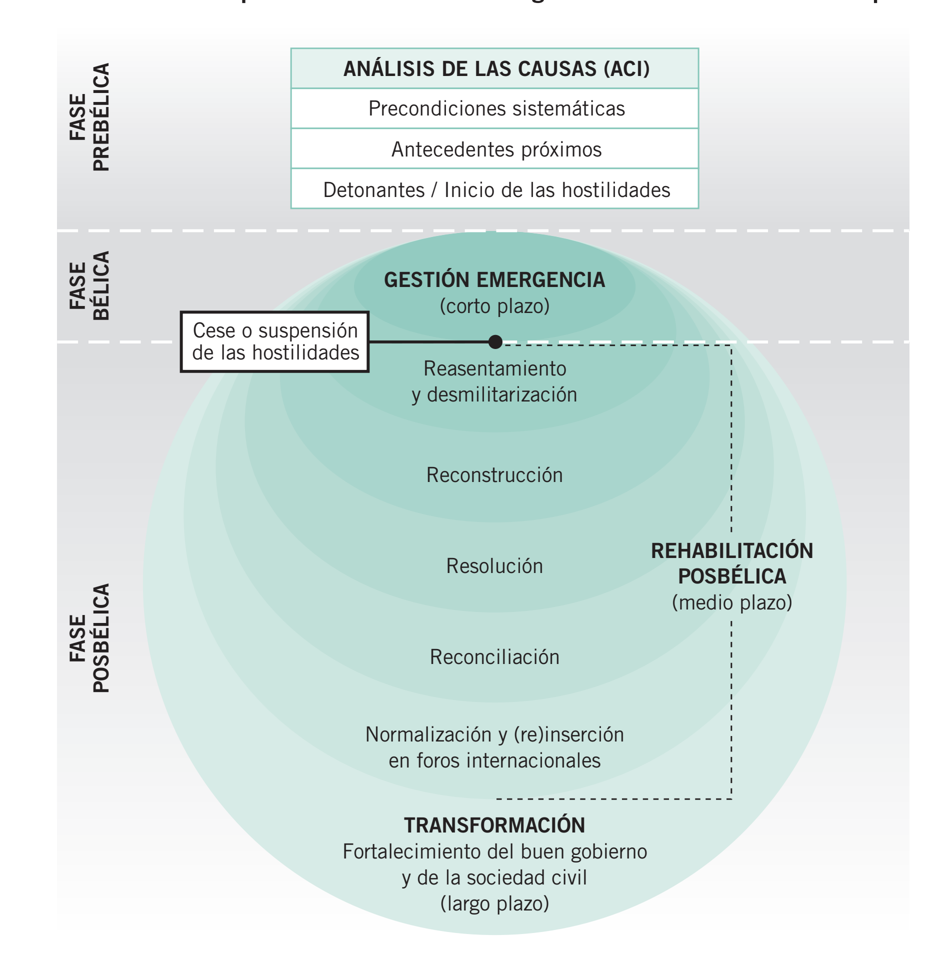


Fuente: Karlos Pérez de Armiño (2001), adaptado de Kotze y Holloway (1996)

El concepto de rehabilitación como puente entre ayuda y desarrollo, que pone de manifiesto el que en las situaciones posteriores a las crisis hay momentos con necesidades específicas que hay que atender, también cuenta con un apoyo generalizado y ha sido objeto de creciente atención en el caso de los procesos de rehabilitación posbélica.

Usando el esquema que sigue, se observa que en la fase posbélica hay diversos procesos (reconciliación, reasentamiento, etc.), cada uno con sus necesidades y dificultades. La AH, que suele centrarse en la fase bélica, puede contribuir en mayor o menor medida a esos procesos dependiendo, básicamente, del contexto de la crisis y del conflicto violento.

La rehabilitación posbélica en el marco integrado de la construcción de la paz



Fuente: Raúl Romeva (2003)

Sin embargo, hay que evitar creer que siempre es posible o necesario este enfoque integrado de VARD o, mucho menos aún, que solo se debe hacer ayuda humanitaria si se le puede dar un enfoque de largo plazo o de «socorros con enfoque de desarrollo», como algunos han propuesto. En algunos casos eso será posible, pero ponerlo como condición o incluso como un criterio de ayuda de calidad es un error que puede impedir el suministro de ayuda a poblaciones que la necesitan.

1.7. Una tipología simple de desastres

Las formas de clasificación de los desastres son muy variadas y casi cada agencia humanitaria tiene una diferente. Algunas ponen el énfasis en la distinción entre desastres **naturales y no naturales** (causados por el ser humano o antrópicos). En esta división hay que tener en cuenta que las causas profundas del desastre se deben a la elevada vulnerabilidad de base, que es un fenómeno humano. Pese a ello, parece preferible usar el término *natural* al hablar de desastres, pues se reconoce el hecho de una implicación más directa en ellos de los fenómenos naturales.

Una división útil es la siguiente:

Desastres de componente natural

- Hidrometeorológicos
  - Huracanes, tifones y ciclones
  - Inundaciones

- Geológicos
  - Terremotos
  - Maremotos, *tsunamis*
  - Erupciones volcánicas

- Medioambientales
  - Sequías
    - Desertificación
    - Hambruna

- Sanitarios
  - Epidemias y pandemias
    - Cólera, dengue, ébola, paludismo, sarampión, meningitis, fiebre amarilla, VIH-SIDA, tuberculosis

Desastres antrópicos

- Tecnológicos

- Otros accidentes
  - Choques de trenes, etc.

- Conflictos violentos
  - Desde disturbios hasta guerras

Emergencias complejas

- Término muy popular en el ámbito anglosajón y usado por la ONU para referirse a situaciones en que la interacción de un conjunto de variables humanas y naturales provoca desastres de gran «complejidad».[9] El conflicto armado o la guerra interna se unen al colapso del Estado, las redes de economía informal ilegal, el uso de la hambruna como instrumento de los actores armados y el desplazamiento de población, entre otros, lo que obligaría a una respuesta también compleja. Aunque el término resulta confuso y sería mejor hablar de *desastres complejos,* un manual de estas características debe mencionarlo.

Cualquier división que se haga debe ser flexible. Por ejemplo, una hambruna puede ser motivada por la sequía y las malas cosechas, pero estas por sí solas no la generan; otros componentes humanos serán precisos.

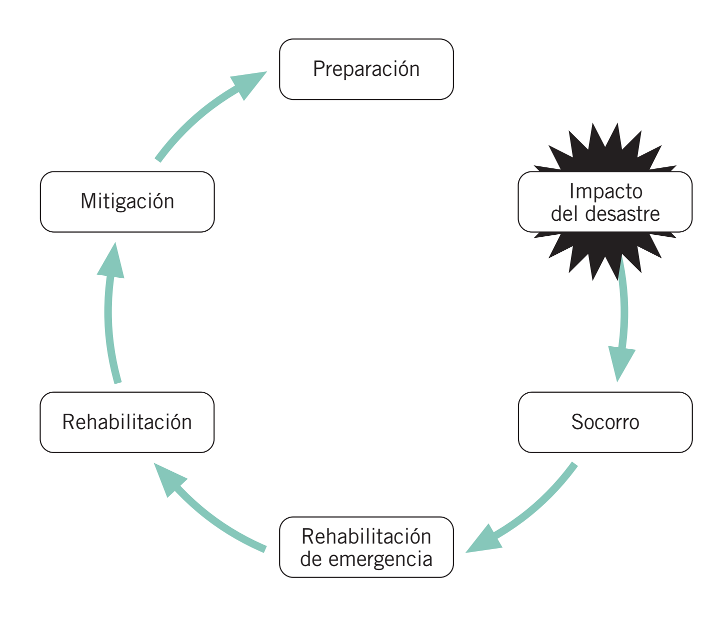
Otros distinguen los desastres por su **magnitud**. Sin embargo, desde la perspectiva de la víctima de un desastre, no importa la distinción entre los desastres menores y los desastres más graves.

Respecto a los muchos tipos de amenazas que causan desastres, pueden categorizarse como sigue:

9. La propia página web de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), www.reliefweb.int, divide los desastres en estas dos categorías: desastres naturales y emergencias complejas.

- **Desastres de inicio brusco**[10] (amenazas geológicas y climáticas): terremotos, *tsunamis*, inundaciones, tormentas tropicales, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, etc. También incluye muchas de las amenazas tecnológicas, como errores/accidentes de sistemas, derrames, explosiones e incendios.

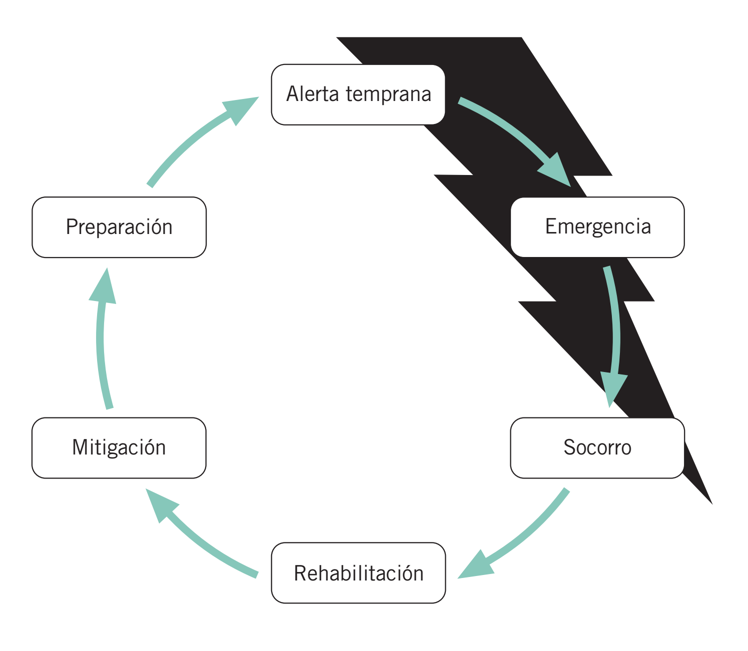
DESASTRES DE COMIENZO RÁPIDO



10. Extraído de Esfera, *Manual de capacitación*, módulo 4.

- **Desastres de inicio lento** (amenazas medioambientales): sequías, hambrunas, degradación del medio ambiente, desertificaciones, deforestación, infestación por plagas, etc.

DESASTRES DE COMIENZO LENTO



Respecto a las guerras, las contiendas civiles y las emergencias complejas –agresiones armadas, insurgencia, terrorismo y acciones dirigidas a personas desplazadas y refugiados–, lo más frecuente es que su gestación sea lenta, aunque el detonante haga parecer que empiezan de forma brusca.

Capítulo 2.
Marco jurídico de la acción humanitaria

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

2.1. Introducción

Con las definiciones y el uso de términos más o menos convencional que se han ofrecido en el capitulo anterior, y vistos los valores éticos, en este capítulo se profundizará en el marco jurídico sobre el que se sustenta la AH.

La AH como tal no está cuestionada hoy día, ni normalmente nadie se pregunta si hay una legalidad internacional que la avale o si existe algún tipo de legitimidad que respalde las actuaciones de los diversos y dispares actores que aparecen tras cualquier estallido de una crisis. Se da por bueno que tras un desastre como el acaecido en las costas del sur de Asia en diciembre de 2004, cualquier esfuerzo solidario es positivo y nadie discute si es legítimo o no, y mucho menos si es legal. Sin embargo, existe un marco jurídico internacional, ampliamente aceptado, que regula la AH, tal como se muestra en el gráfico. Y también existe un marco moral, ético si se prefiere, al que se ha hecho referencia, cuya raíz se encuentra en creencias o convicciones, compromisos, respecto a una serie de principios que, sistematizados o no, inspiran el actuar humanitario.

2.2. Derecho internacional de los derechos humanos

Un marco legal general e indiscutible lo proporciona la **legislación internacional sobre derechos humanos**, donde se incluyen los siguientes textos legales:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)**
- **Convención sobre la Prevención y el Castigo del Delito de Genocidio (1948)**
- **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial (1965)**
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)**
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)**
- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)**
- **Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)**
- **Convención sobre los Derechos del Niño (1989)**

Si el fin primordial de la AH es proteger la vida y garantizar la dignidad, cualquiera de estos textos, firmados por los estados, sirve a los diversos actores humanitarios para respaldar y justificar la acción de socorro.

El derecho a la vida se reconoce como «inherente a la persona humana» en el artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y respecto a la dignidad de la vida, el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice que toda persona tiene derecho «a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia», y el artículo 12 añade el derecho «al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental».

El derecho supremo a la vida, entendida como vida digna, al estar recogido en textos legales (artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), implica dos cuestiones:

- De un lado, que las personas víctimas de un desastre o de un conflicto tienen *derecho* a que se adopten las medidas necesarias para salvaguardar, proteger y mejorar su vida en caso de amenaza.
- Y, del otro, el *deber* de que alguien adopte esas medidas.

Ahora bien, ¿quién adoptará tales medidas? En un principio es responsabilidad de los estados, tal y como queda definido en los convenios por ellos firmados; pero ello no exime a otros actores de prestar ayuda humanitaria e imparcial cuando la población carece de sus propios medios para paliar las consecuencias de una amenaza. Incluso el artículo mencionado del Pacto de Derechos Económicos reconoce «la *importancia esencial de la cooperación internacional* fundada en el libre consentimiento». La Convención sobre los Derechos del Niño, tras reconocer el derecho a la vida (art. 6) y el derecho «al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y rehabilitación de la salud» (art. 24), señala la obligación de los estados de adoptar las medidas necesarias para garantizarlos y añade que «se comprometen a *promover y alentar la cooperación internacional* con miras a lograr la plena realización del derecho».

Por tanto, los diversos actores humanitarios pueden encontrar en esta legislación la justificación para actuar de forma subsidiaria allí donde el Estado no puede o no quiere dar plena satisfacción al disfrute de estos derechos relacionados con la vida y con la dignidad de la misma. De aquí surgen sus «mandatos» y misiones.

2.3. Derecho internacional humanitario (DIH)

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH)
Conjunto de normas que por razones humanitarias tratan de limitar los efectos de los conflictos armados
Protege a las personas que no participan en las hostilidades
Limita los medios y métodos de hacer la guerra
Distingue entre combatientes y no combatientes
Firmado y ratificado por estados. Genera responsabilidad internacional

El DIH surge de las propuestas de Henri Dunant tras la batalla de Solferino y de la convocatoria de una conferencia internacional que aprobó el primer Convenio de Ginebra para la protección de los militares heridos en 1864. Este forma parte, por tanto, de las reglas del derecho internacional público que intentan aliviar el sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados. Estas reglas limitan la posibilidad de los beligerantes a la hora de elegir los medios y métodos para el combate. También protegen a las personas que están en poder de la otra parte, como los prisioneros de guerra o los habitantes de un territorio ocupado. La mayor parte de estas reglas están recogidas en:

CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949 Y SUS DOS PROTOCOLOS ADICIONALES DE 1977
CONVENIOS
I. Para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña
II. Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar
III. Sobre el trato debido a los prisioneros de guerra
IV. Sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra
PROTOCOLOS
PROTOCOLO ADICIONAL I. Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales
PROTOCOLO ADICIONAL II. Protección a las víctimas de los conflictos armados no internacionales

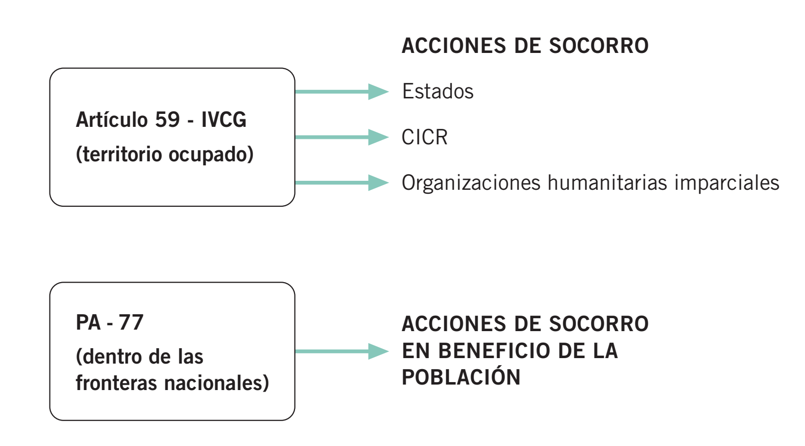
Estos seis textos son convenios internacionales firmados por estados y, por tanto, vinculantes para estos. Son los estados los que reconocen y otorgan el mandato de protección y asistencia al CICR, que además tiene un derecho de iniciativa en caso de conflicto no internacional por el que puede realizar tareas humanitarias en favor de las víctimas y cuya presencia debe ser reconocida por los estados. En lo que respecta al CICR, su mandato se deriva del derecho internacional humanitario.

Pero entonces, ***¿cuál es la posición de las ONG en relación con el DIH?*** Estas reglas internacionales también pueden ser aplicables en algunos casos a las ONG, no tanto como sujetos directamente vinculados a ellas sino como sujetos de protección. Así, las ONG, en el plano internacional, pueden declarar actuar legalmente como organizaciones reconocidas en el artículo 71 de la Carta de la ONU (el Consejo Económico y Social puede consultar a las organizaciones no gubernamentales) y, por otra parte, el DIH reconoce como personas protegidas al personal de las ONG que actúen como organizaciones humanitarias imparciales.

También, en este sentido, este derecho a protección del personal de las ONG está recogido en el derecho internacional público a través de la Convención de la ONU de 1994 sobre la Seguridad del Personal de la ONU y Asociados.

Si bien en 1949 existían pocas agencias internacionales y mantener la paz era esencialmente tarea de organismos creados tras la II Guerra Mundial, poco a poco aparecieron en escena organizaciones no gubernamentales que desplegaban acciones de tipo caritativo en sus propios países sin mostrar demasiado interés en salir al exterior. Quizás esto explique por qué el artículo 59 del IV Convenio de Ginebra (IVCG), al hablar de acciones de socorro a favor de la población civil de un territorio ocupado, menciona solo los estados además de organizaciones humanitarias imparciales tales como el CICR. No obstante, Françoise Bouchet-Saulnier, representante legal de MSF, interpreta este artículo y otros similares de los Protocolos de 1977 para incluir a su organización entre esas organizaciones imparciales de carácter humanitario a las que el DIH confiere la responsabilidad de proporcionar asistencia y protección a las víctimas. Se apoya para ello en que antes únicamente el CICR tenía la responsabilidad para negociar porque era el único en escena, pero que tras la guerra de Biafra y la aparición de MSF, hay más organizaciones que se pueden ocupar de pedir y defender el derecho de acceso a las víctimas, además de testimoniar los casos en los que los estados incumplen este principio «supremo».

Pero los cambios ocurridos en el mundo entre 1949 y 1977 tenían que encontrar su reflejo en el DIH. Ya no se asiste a guerras entre dos estados, sino que las formas de conflicto se diversifican y se vuelven más complejas. Así, los dos Protocolos de 1977 contienen reglas que responden a los procedimientos actuales de la asistencia y a las expectativas de las organizaciones humanitarias que ya emprendían ese tipo de actividad internacional. Si el artículo 59 del IVCG se refería a la asistencia en un territorio ocupado, el artículo 70 del Protocolo I regula las acciones de socorro que tienen lugar dentro de las fronteras nacionales, lo que implica para un Estado el aceptar las acciones de socorro que se emprendan en beneficio de su población. En caso de un conflicto no internacional, es el Protocolo II, en su artículo 18, el que trata de las acciones de socorro. En ambos casos no se especifica quién debe emprender tal acción, pero, combinando ambos artículos con el artículo 59 de la IVCG, se observa que, además del CICR, también los estados y cualquier organización humanitaria imparcial pueden realizar acciones de socorro sin que, en ningún caso, la soberanía del Estado en cuyo territorio se desarrollan se vea comprometida.



Aunque ni los textos de Ginebra ni las resoluciones del Instituto de Derecho Internacional mencionan expresamente las ONG, la doctrina, en general, entiende que un Estado tiene la obligación de aceptar la ayuda siempre que esta cumpla los requisitos necesarios de humanitarismo, no discriminación e imparcialidad. Se observa, además, que el derecho internacional también puede incrementar la legitimidad de la actuación de las ONG siempre que se trate de un contexto de conflicto, siendo hoy día el conflicto no internacional el tipo de crisis en las que se desarrollan la mayoría de las acciones de socorro.

2.4. Derecho de respuesta a los desastres[11]

Pero ¿y si no hay conflicto? Obviamente el DIH no sería de aplicación, y hoy por hoy no existe más que un proyecto, aún en desarrollo, para estos casos: **el derecho internacional sobre la respuesta internacional en caso de desastres**, inicia-

11. Suele conocerse por las siglas inglesas IDRL (*International Disaster Response Law*).

tiva promovida por la Federación Internacional de la Cruz Roja para cubrir una laguna en la legislación internacional. Y es que hasta hace bien poco nadie se preguntaba o se preocupaba sobre cuál era la legislación de aplicación en los casos de desastres que no fueran un conflicto. Este proyecto fue la respuesta a la incipiente preocupación en la comunidad internacional por encontrar mecanismos legales que pudieran regular y facilitar la asistencia humanitaria en caso de desastre natural o tecnológico.

Este proyecto no tiene como objetivo redactar nuevas normas o cuerpos legales sino hacer una recopilación de los instrumentos legales, convenciones y estándares que ya existen para darles una entidad como cuerpo de normas, similar a lo que es el DIH o la normativa sobre refugiados, y darlos a conocer. En definitiva, se trata de crear un marco jurídico que ayude a las agencias y los trabajadores humanitarios a resolver algunos de los problemas que hoy forman parte de su rutina y de los que se desconoce la solución legal internacional. Desde las dificultades para entrar a un país por necesitar visado hasta las dificultades aduaneras para la entrada y salida de mercancías, desde las prohibiciones para transitar por el país hasta la imposibilidad de acceso a la población afectada, son problemas cotidianos que reducen la eficacia y la rapidez de la respuesta humanitaria, llegando a poner en peligro la propia supervivencia de las poblaciones afectadas por un desastre.

El problema es que gran parte de la regulación existente se encuentra diluida en otros cuerpos legales, como son las leyes sobre espacios aéreos, desarrollo, comunicaciones, etc., donde desde simples directrices hasta auténticas disposiciones con fuerza legal dan solución a algunas de estas cuestiones. De ahí el empeño en recopilarlas, verificar su aplicabilidad a las situaciones que se dan hoy día, cubrir lagunas con nuevas disposiciones y, después, hacer una gran labor de difusión para que los gobiernos recuerden sus responsabilidades y para que la comunidad humanitaria las conozca y pueda llevar a cabo sus labores de socorro de una forma efectiva.

Por ello, el proyecto de derecho internacional sobre la respuesta internacional en caso de desastres persigue, en última instancia, el reducir la vulnerabilidad y el sufrimiento de las personas afectadas por un desastre a través del desarrollo de mecanismos legales que garanticen la provisión de asistencia humanitaria internacional.

2.5. Derecho de los refugiados

Durante y tras un desastre o un conflicto se produce un fenómeno de desplazamiento masivo de personas, que si atraviesan las fronteras de su país se convierten en refugiados y si no las traspasan entran en la categoría de desplazados internos. Existe legislación internacional que regula ambas situaciones: **la legislación internacional sobre refugiados**.

- **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)**

- **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)**

- **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998)**

La Convención incluye una definición que hoy podría parecer desfasada ya que hace referencia a situaciones anteriores a 1951; sin embargo, la doctrina y los actores humanitarios entienden que una persona es refugiada cuando, teniendo temores fundados por su vida e integridad y libertad, atraviesa las fronteras de su país y busca refugio en otro. La Convención reconoce que es un problema social y humanitario que podría llegar a ser causa de problemas entre estados.

Esta Convención carga sobre los hombros del Estado receptor casi todas las obligaciones en cuanto al respeto de los derechos de todo tipo de una persona refugiada en su territorio nacional. Así, en diversos artículos que atañen a la educación, a la salud y a la asistencia pública indica que el Estado debe conceder a los refugiados el mismo trato que a sus propios nacionales. Y explicita en dos artículos la prohibición de expulsarlos o de devolverlos a su país de origen cuando su vida o libertad esté en peligro por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad o pertenencia a un grupo étnico.[12]

La Convención también establece las relaciones de cooperación entre un Estado que ha acogido a refugiados y la agencia de la ONU encargada de los mismos, ACNUR.

12. Artículos 32 y 33.

En toda la Convención y en su protocolo no se menciona otro actor humanitario que el ACNUR, y solo hace la salvedad de «cualquier otro organismo de la ONU que le sucediera en el ejercicio de sus funciones». En el capítulo sobre actores ya se hace referencia a las organizaciones con mandato –como el ACNUR– y a las organizaciones sin mandato de ese tipo.

2.6. La protección a las personas desplazadas internamente

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son treinta principios enunciados en 1998 para intentar cubrir las lagunas del derecho internacional respecto a esta situación, cada vez más frecuente hoy en día en países como Sudán, Colombia y otros. Hasta entonces la legislación internacional abordaba esta situación de forma general pero no cubría aspectos tan importantes como la protección y la asistencia. Por este motivo, el secretario general de la ONU encomendó su redacción a su representante para Personas Internamente Desplazadas y al vicesecretario general para Asuntos Humanitarios. Conocidos como Principios Deng, por ser Francis Deng el encargado de su redacción, contienen una serie de derechos y garantías y definen lo que es una persona desplazada:

«Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o a abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia, en particular como resultado de o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o antrópicos, y que no han atravesado las fronteras de un Estado reconocido internacionalmente.»

Su finalidad es servir de guía en el trabajo con personas desplazadas tanto a gobiernos como a otras autoridades competentes, a organizaciones intergubernamentales y a ONG.

En este cuerpo legal, tras enunciarse unos principios generales sobre la no discriminación y el derecho al disfrute de las mismas garantías que cualquier otro ciudadano del país, basados en los derechos humanos y en el DIH, se establecen una serie de principios agrupados en torno a:

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

- La protección frente al desplazamiento (para evitarlo)
- La protección durante el desplazamiento
- La asistencia humanitaria
- El retorno, reasentamiento y reintegración

Así, en el principio 25 se recuerda la obligación primordial de las autoridades nacionales a la hora de asistir a estas personas, y también se reconoce la posibilidad para otros actores humanitarios de ofrecer sus servicios de protección y asistencia. En este caso, se recuerda al Estado que no deberá denegar la ayuda de forma arbitraria y que no debe impedir el acceso a las personas o los grupos de desplazados, especialmente si el motivo de que acuda la asistencia internacional es su incapacidad para hacer frente a las necesidades existentes.

Respecto a la normativa nacional, dichas organizaciones actúan dentro del marco legal de sus respectivos países. Normalmente existe un registro para organizaciones sin ánimo de lucro, que deben cumplir una serie de requisitos establecidos en la norma (estatutos, cuentas y auditorías, cumplimiento de las normas de la Seguridad Social, etc.). Cuando estas organizaciones actúan en el exterior, lo hacen bajo la legalidad imperante en el país de operaciones y exigen a su personal un comportamiento que no viole dicha legalidad. En cualquier caso, estas cuestiones quedarán totalmente clarificadas cuando se conozcan los resultados finales de la legislación sobre la respuesta internacional en caso de desastres.

Capítulo 3.
Actores, mandatos y coordinación

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

3.1. Introducción

Desde hace algunos años se ha extendido en el mundo de la cooperación el uso del término *actor* para referirse a las diversas agencias, de todo tipo, que trabajan en este ámbito. Aquí se seguirá esta costumbre y se analizará el mandato o misión de cada uno de ellos, así como algunos aspectos prácticos.

La incorporación de nuevos actores al escenario humanitario ha creado numerosos problemas, al no estar claras las funciones y la misión de cada uno de ellos, y ha hecho mucho más compleja la actuación en situaciones ya de por sí difíciles como las que requieren de ayuda humanitaria.

Por tanto, aclarar algunas de las cuestiones relacionadas con la multiplicidad de organismos que intervienen en operaciones humanitarias y sus relaciones es de gran importancia para que la AH sea una muestra de la solidaridad entre los pueblos que contribuya a una verdadera resolución de los problemas de las víctimas.

¿Mandatos? ¿Quién los otorga?
Algunos autores diferencian entre organizaciones con mandato *(mandate organizations)* y sin él, tratando de diferenciar aquellas que cuentan con un mandato otorgado por el derecho internacional (el caso del CICR o el ACNUR, por ejemplo) de las que no. Esta división no es compartida por otros autores, por entender que los «automandatos» que se otorgan muchas ONG en sus cartas constitutivas o declaraciones de misión son tan legítimos como los otros. Es más, en algunos casos esas organizaciones pueden ser tan respetuosas con el derecho como algunas de las «mandatadas», en el sentido de que tratan de cumplir lo que dice el DIH sobre el derecho a prestar asistencia por parte de organizaciones imparciales y de recordar a los estados, por ejemplo, sus incumplimientos.

3.2. Un poco de historia

La incorporación de nuevos actores en la AH ha ido pareja a la historia y evolución de esta que se explicaba en el capítulo 1. El nacimiento de la Cruz Roja en 1864 debe ser visto, desde esa perspectiva histórica, como una doble originalidad. Por una parte, se crea una «sociedad de socorros» (un actor humanitario)

capaz de aliviar el sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados y, por otra, se trata de poner límites a la actuación de las fuerzas armadas, y por tanto a su «capacidad» para producir nuevas víctimas, a través del DIH, instrumento jurídico firmado por estados que le otorga un mandato y la legitima.

Esta relación entre las organizaciones humanitarias, primero exclusivamente el CICR y luego otras muchas, y los estados ha estado presente, pues, desde los orígenes de la AH. Pero así como en otros ámbitos del trabajo internacional como la ayuda al desarrollo ha existido desde su inicio un enfoque más o menos sistemático por parte de la comunidad internacional, y se ha querido diseñar como sistema coherente, no ha sido así en el ámbito humanitario. Antes al contrario, se han ido creando organismos, sus mandatos y misiones se han solapado y el papel de muchos de ellos ha ido cambiando de modo muy rápido; por lo tanto, es dudoso que pueda hablarse de sistema o régimen de la ayuda humanitaria para referirse a la situación de los actores de la AH. La ONU propuso en 1991 un «nuevo orden humanitario internacional», pero esa idea no ha prosperado.

De un modo simple, se enumerarán los diversos colectivos e instituciones que participan o se ven afectados por las acciones humanitarias y, posteriormente, se analizarán sus intereses, participación y tendencias. Estos son:

1. Población afectada (víctimas)
2. Gobierno del país receptor de ayuda
3. Gobiernos donantes (con especial referencia al español)
4. Organizaciones intergubernamentales (con especial relevancia de las de la ONU)
5. Organizaciones no gubernamentales (con inclusión del rol específico del Movimiento de la Cruz Roja)
6. Opiniones públicas
7. Medios de comunicación
8. Fuerzas armadas y otros actores «secundarios»

La complejidad de los actores intervinientes, con estatus jurídicos internacionales muy diferentes, y la relación entre ellos son de gran relevancia para resolver los casos, cada vez más frecuentes, de crisis humanitarias en que algunas organizaciones se encuentran con la negativa del Estado en cuyo territorio tiene lugar la crisis a recibir su asistencia u otros casos en que las operaciones humanitarias se ponen en marcha más para satisfacer intereses de los donantes que para resolver necesidades.

3.3. Población afectada

Olvidadas en muchos casos y presentadas en otros como objetos de compasión y no como sujetos poseedores de derechos, las víctimas de las crisis o los conflictos, los supuestos beneficiarios de la ayuda humanitaria, son los principales actores de estas situaciones. La mera constatación de que los primeros en prestar ayuda tras cualquier tipo de crisis son los vecinos, los familiares y la población cercana debería servir para ser más sensibles al papel de la población afectada en la respuesta humanitaria. El *Informe mundial de desastres de 2004* está precisamente dedicado a este tema y a la «resiliencia» de las poblaciones afectadas por desastres.

La percepción que el resto de los intervinientes en las crisis tiene de su trabajo con estas poblaciones ha ido evolucionando y ha empezado a incorporar elementos como la participación de los beneficiarios, su mejor identificación mediante técnicas como los análisis de vulnerabilidad-capacidad, la incorporación de la perspectiva de género en las acciones humanitarias y, en general, la concepción de los beneficiarios como agentes activos en la solución de las crisis y únicos garantes de la sostenibilidad a medio plazo y del paso a proyectos de rehabilitación y desarrollo.

Sin embargo, un modelo demasiado asistencialista de la AH todavía presente en muchos organismos internacionales y ONG, así como la desconfianza hacia las poblaciones locales en ciertas crisis, ha hecho que en demasiadas ocasiones los beneficiarios sean los grandes olvidados. Las ONG firmantes del Código de Conducta para la AH se han comprometido a combatir este «olvido» y a luchar por incorporar a los beneficiarios en las diversas fases de las operaciones humanitarias, desde el análisis de necesidades hasta la ejecución y evaluación.[13]

13. Código de Conducta relativo al socorro en caso de desastre de las ONG.

Es más, en el actual desarrollo del derecho internacional muchos autores proponen el derecho de las víctimas a recibir ayuda y a solicitarla. Juan Antonio Carrillo Salcedo lo plantea en los siguientes términos: «El derecho a recibir asistencia humanitaria implica el derecho a solicitarla. En consecuencia, las víctimas de una situación de emergencia humanitaria tienen derecho a llamar la atención de los estados, de las organizaciones internacionales y de las ONG de vocación humanitaria acerca de la situación que sufren, así como el derecho a solicitar ayuda. Los estados tienen la obligación de facilitar tales peticiones y el deber de no perseguir a las personas que las formulen.»[14]

Relacionado con este tema está el de la necesidad de promover la organización de las comunidades receptoras de ayuda, estimulando las formas de organización autónomas y la creación de redes.

3.4. Gobierno del país receptor de ayuda

No todas las catástrofes se producen en países sin capacidad de respuesta o con gobiernos corruptos. Muchas de las crisis tienen lugar en estados frágiles o con gobiernos que no pueden hacer frente a las crisis y que por ello precisan de la ayuda internacional; pero, aun en esos casos, los gobiernos receptores deben emplear sus escasos recursos para afrontar estas situaciones. En otros casos, las crisis pueden producirse en países con gobiernos absolutamente legítimos que se ven obligados a solicitar ayuda externa pero que tienen no solo el derecho sino la obligación de participar en la gestión de la misma.

En el actual sistema internacional es el gobierno de cada Estado el responsable de garantizar el bienestar de su población y los actores humanitarios deben ser conscientes de ello. Las organizaciones deben garantizar que la participación gubernamental no se inmiscuye, que respeta los principios humanitarios y que permite el acceso imparcial a la ayuda, pero también deben impulsar el compromiso de los gobiernos en la solución de los problemas de su pueblo.

14. J. A. CARRILLO SALCEDO, «La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo», en VVAA, *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997.

En la teoría y en la práctica del derecho internacional se ha establecido una diferencia clara entre la asistencia humanitaria y la intervención humanitaria, siendo esta última la que implica una acción no consentida por el Estado afectado. En la asistencia humanitaria «clásica» con consentimiento del Estado afectado, los problemas radican en garantizar el libre acceso a las víctimas y la distribución de la ayuda con criterios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia y en cumplimiento del DIH.

En las llamadas intervenciones humanitarias, la situación respecto del Estado afectado es totalmente distinta y hasta la fecha ha correspondido al Consejo de Seguridad de la ONU, con un mandato distinto en cada caso, el garantizar, mediante medidas coercitivas de diverso tipo, el destino de la ayuda. Este papel protagonista del Consejo de Seguridad en los casos de intervención de índole supuestamente humanitaria, quebrando el principio de no intervención, ha dado lugar a situaciones de doble rasero respecto de situaciones semejantes en diversos países, lo que ha provocado reacciones de los gobiernos perjudicados.

En la práctica de los últimos años la situación se ha complicado aún más en los casos de desintegración de la autoridad estatal y de necesidad de las organizaciones humanitarias de negociar con los poderes *de facto* que controlan el territorio, es decir, con actores no estatales pero que cumplen funciones «similares» a las de los estados.

3.5. Gobiernos donantes

El comportamiento de los gobiernos donantes ha experimentado diversos cambios en relación con la AH. El más relevante ha sido el fuerte crecimiento del componente humanitario dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral, que, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha pasado en el conjunto de los países del CAD del 2% al 10% en dos décadas y sigue creciendo. Este aumento, frente a una disminución de la cantidad total de AOD en lo que se ha dado en llamar eufemísticamente la «fatiga de la ayuda», muestra claramente la mayor funcionalidad en términos políticos de la AH para los gobiernos donantes.

Por otro lado, las políticas bilaterales de AH han comenzado a tener una mayor vinculación con las políticas exteriores de los países donantes, olvidando las consideraciones exclusivamente humanitarias y los principios aceptados en los foros internacionales sobre AH.

En algunos casos esta vinculación no es tan explícita pero la AH bilateral se orienta hacia países de las antiguas zonas de influencia colonial. Este es el caso de muchos países europeos, cuyas políticas bilaterales no coinciden con lo que defienden en los foros comunitarios. Este enfoque basado en las zonas de influencia se ha manifestado también en una participación muy selectiva de los países donantes en las intervenciones humanitarias auspiciadas por el Consejo de Seguridad y en su aportación a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La tendencia de los últimos años por parte de los estados ha sido la de reducir su compromiso internacional con los organismos multilaterales y con sus acciones humanitarias en particular.

Un grupo de países tradicionalmente más comprometidos y con un mayor bagaje en la asistencia humanitaria han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer criterios y compromisos al respecto. El proyecto «Buenas Donaciones Humanitarias» *(**Good Humanitarian Donorship**)*, auspiciado por el gobierno sueco y donantes tanto bilaterales como agencias de la ONU y organismos internacionales no gubernamentales con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria, es el mejor ejemplo (www.reliefweb.int/ghd).

Desde una perspectiva práctica, en los últimos diez años la mayor parte de las agencias de cooperación de los países donantes han creado divisiones especializadas en ayuda humanitaria y han establecido protocolos, procedimientos de financiación y herramientas de trabajo específicos para el ámbito humanitario.

Para llevar un seguimiento y control más rigurosos de todas las decisiones relativas a fondos destinados a ayuda humanitaria, los donantes, en colaboración con la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), utilizan un formulario común: el formato de los 14 puntos. Con esta iniciativa se pretenden conocer todas las operaciones humanitarias puestas en marcha por los estados y contabilizar más adecuadamente las partidas dedicadas específicamente a ayuda humanitaria.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

El vademécum para rellenar los 14 puntos es bastante exhaustivo y debe ser enviado por los estados a la ECHO y la OCHA dentro de las 24-48 horas siguientes a la decisión de ayuda. El objetivo explícito es «conocer todas las decisiones de ayuda humanitaria» tomadas por los estados. Sin embargo, resulta paradójico que el propio vademécum deje bastante abiertos los conceptos. «La definición de lo que constituye ayuda humanitaria –y por tanto debe comunicarse– se deja a los estados. Sin embargo, por razones de compatibilidad, un apartado del formulario trata de identificar las operaciones que se ajustan al mandato de la ECHO, tal y como lo define el reglamento de ayuda humanitaria, diferenciándolas de otro tipo de operaciones».[15]

15. ECHO, *Vade Mecum for Completing the 14 Point Fax*, diciembre de 1996. Accesible en www.reliefweb.int

FORMATO DE LOS 14 PUNTOS

1. Donante: Estado que toma la decisión de ayuda.
2. Valor: monto de la decisión especificando si es en efectivo o en especie.
3. País receptor: especificar todos los países si se trata de decisiones que afectan a toda una región.
4. Tipo de desastre o crisis objeto de la decisión; por ejemplo, «crisis de los Grandes Lagos».
5. Fecha de la decisión y código de la operación.
6. Canal a través del cual se realizará la operación. Por ejemplo, si hay ONG involucradas, citarlas; si se trata de los propios estados o agencias de la ONU, también.
7. Socio local, si existe.
8. Área de destino. Concretar la región del país de destino.
9. Descripción de la ayuda. En este apartado hay que incluir en subapartados el objetivo, los beneficiarios y el sector o sectores (saneamiento, logística, alimentación, etc.). Este apartado es lógicamente el más complejo, y el vademécum propone diferenciar entre lo humanitario en sentido estricto según el reglamento *(core humanitarian)* y otros tipos de ayuda, aunque se deja muy abierto. También propone diferenciar las fases dentro del llamado *continuum* humanitario: ayuda, rehabilitación, desarrollo.
10. Fuente presupuestaria: el origen de los fondos y el departamento ministerial responsable.
11. Contacto: persona que puede dar más información y fecha en que la información puede hacerse pública (el llamado «embargo» de la información, muy frecuente en organismos internacionales).
12. Descripción de los productos, si se trata de ayuda en especie.
13. Transporte: coste del transporte, sobre todo si se trata de ayuda en especie.
14. Fecha estimada de llegada de los bienes.

3.5.1. La acción humanitaria en la cooperación oficial española

Aunque existen muchas experiencias anteriores, la base legal de la AH en España es la Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), que contempla la ayuda humanitaria como uno de los instrumentos de la cooperación española. En ella, la definición que hace el artículo 12 de lo que es la ayuda humanitaria es algo anticuada y limitada: «La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia...». Esta concepción de la ayuda humanitaria como envío de material ha marcado de forma significativa la ayuda española, que ha dejado de lado otros muchos modos de ayuda, como el apoyo a estructuras locales, la preparación ante desastres y la presencia de recursos humanos cualificados, entre otros.

La LCDI contiene otros elementos polémicos, al referirse, en el artículo 9.*c*, a «ayuda humanitaria tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales» y al decir, en el artículo 12, que «la cooperación española promoverá el respeto del derecho humanitario y asimismo apoyará en ese ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales». Apoyar la vinculación entre la prevención y la resolución de conflictos puede parecer deseable, pero la experiencia muestra que los valores y las prioridades son en cada caso distintos y que no es tarea fácil. En cuanto a incluir las misiones de paz, cuando la mayor parte de ellas no tienen un mandato que las acerque a la AH, es complicado.

El Plan Director 2001-2004 incluía ciertos avances y desarrollos en esta materia y una cierta modernización de los conceptos. En el apartado dedicado a los instrumentos, el Plan incorporaba cuestiones muy positivas: la utilización del término *acción humanitaria* en algunos casos, con el reconocimiento de los dos componentes clásicos de asistencia y protección como complementarios; la ampliación del concepto de ayuda incorporando elementos de medio plazo; la incorporación de las contrapartes locales, las ONGD y los organismos especializados como destinatarios y canales de la ayuda, y el compromiso con las crisis prolongadas y olvidadas, entre otras cuestiones.

Actualmente acaba de aprobarse el Plan Director 2005-2008, que potencia la AH dentro de la cooperación española con el objetivo básico de orientarla hacia las necesidades de las víctimas, respetando los valores y marcos jurídicos vigentes y situándola en línea con el resto de los donantes del *Good Humanitarian Donorship*. El Plan Director 2005-2008 propone la creación de una Oficina de Ayuda Humanitaria dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el aumento de los recursos hasta llegar al 7% de la AOD al final de la legislatura.

Desde una perspectiva cuantitativa, el porcentaje medio de la ayuda humanitaria española se sitúa actualmente en torno al 2% de la AOD, frente al más del 7% de los países del CAD.

AYUDA HUMANITARIA ESPAÑOLA. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Ayuda humanitaria total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98
% AECI				29,2%	25%
AOD M.º de Defensa (no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77

En millones de euros constantes de 2001. *Fuente*: PACI, seguimiento 2002

Desde la perspectiva de la gestión, la AECI solo gestiona, como se ve, una parte de la ayuda, en su mayor parte gestionada por otros ministerios, sobre todo el Ministerio de Defensa. En la AH española es destacable también el peso de la cooperación descentralizada. En 1999 el Gobierno creó la **Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda al Exterior**, que depende de la Vicepresidencia del Gobierno y que ha tenido hasta ahora escaso peso operativo.

3.6. Naciones Unidas

La respuesta de la comunidad internacional organizada a las crisis humanitarias ha sido básicamente reactiva y solo muy recientemente se ha iniciado una cierta reflexión sobre los mecanismos de prevención de conflictos y crisis, de alerta temprana y de preparación ante desastres. En cualquier caso, en este intento por dotarse de mecanismos más adecuados para la nueva tipología de crisis y los nuevos retos del entorno, se han resuelto algunos problemas y se han creado otros nuevos, derivados sobre todo de la confusión de funciones y de la falta de coordinación entre unos y otros organismos.

La Carta de la ONU de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a «realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...», pero esa aspiración no se ha concretado hasta los años noventa, tras la aprobación de la Agenda para la Paz, durante el mandato del secretario general Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba en desastres naturales.

En el año 1990 la Asamblea General aprueba varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por primera vez el liderazgo de la ONU en estas tareas. La resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo, en un «nuevo orden humanitario internacional» y la 45/102, en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria.

Estos esfuerzos se concretan, como ya se ha visto, en la resolución 46/182 de 1992 sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de la ONU». En ella se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad» y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un vicesecretario general para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA), que posteriormente se convertirá en la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), y diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos.

ALGUNAS AGENCIAS DE LA ONU PRESENTES EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

- **Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)**. Brinda apoyo a la coordinación de la ayuda humanitaria y facilita la obtención de donaciones. Establece el llamado proceso de llamamientos consolidados (CAP) para unificar las peticiones a los donantes y la coordinación. Sirve de central de información, a nivel internacional, sobre los desastres. A través de los equipos UNDAC, facilita la recolección de información en el sitio referente a daños, necesidades y ayuda disponible; apoya la coordinación y el trabajo del UN-DMT, y respalda a los equipos de búsqueda y rescate y a las instituciones nacionales a cargo de coordinar la respuesta. (www.reliefweb.int)

- **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**. Es actualmente la principal agencia humanitaria del sistema de la ONU. Su mandato emana de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951 y está ligado tanto a la protección jurídica de este colectivo como a su asistencia y a la búsqueda de soluciones duraderas. Cada vez con mayor frecuencia, trabaja con desplazados internos, al no existir ningún organismo específico con mandato para ello. En la ejecución de los programas colabora con las ONG y otros actores. (www.unhcr.ch)

- **Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**. Respalda a las autoridades nacionales en la evaluación de la disponibilidad de alimentos en las poblaciones afectadas y en la evaluación de sus capacidades de producción alimentaria. Participa en la integración de llamados interagenciales de ayuda internacional en lo que se refiere al área de su especialidad. Puede cooperar en la provisión de semillas, herramientas agrícolas y servicios veterinarios de emergencia, entre otros. (www.fao.org)

- **Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)**. Respalda a las autoridades nacionales de salud en las tareas de coordinación de la respuesta, por medio de acompañamiento y asistencia técnica. Apoya la organización de equipos de evaluación de las condiciones de salud y de las necesidades respectivas de la población a lo largo de la emergencia. Provee asesoría en vigilancia epidemiológica y en control de enfermedades transmisibles. Aporta lotes de medicinas y brinda asesoría para su distribución. (www.who.int)

- **Programa Mundial de Alimentos (PMA)**. Brinda apoyo a las autoridades nacionales en la estimación y evaluación de las necesidades alimentarias y las asesora sobre las medidas que deben aplicarse. En el momento de la emergencia, provee raciones alimentarias para las poblaciones afectadas desprovistas de alimentos. Pasada la emergencia, puede proveer alimentos por trabajo. (www.wfp.org)

- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**. Brinda apoyo institucional al coordinador residente/humanitario, al UN-DMT y al equipo UNDAC (consistente, entre otras cosas, en asistencia técnica, respaldo logístico y comunicaciones). Facilita la coordinación con las autoridades nacionales a cargo de los desastres, con la OCHA y con el equipo UNDAC. Proporciona asistencia técnica en apoyo a las funciones de coordinación del gobierno. Puede prestar apoyo estratégico para facilitar la distribución de suministros de socorro y equipos. Apoya, con recursos financieros de emergencia, el trabajo del sistema de la ONU en materia de respuesta. Puede brindar apoyo a la rehabilitación de servicios o infraestructura esenciales. (www.undp.org)

- **Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**. Con el propósito de ofrecer protección a los niños afectados por los desastres, encamina acciones a nivel comunitario que incluyen el velar por la seguridad alimentaria de las familias, el acceso a agua potable (que puede incluir el apoyo a la rehabilitación de sistemas de suministro), el restablecimiento de instalaciones educativas y la provisión de servicios esenciales de salud maternoinfantil. Además, provee instalaciones para la disposición adecuada de excretas y basuras, y brinda apoyo en materia de salud mental y de reunificación familiar. (www.unicef.org)

Desde una perspectiva práctica, el papel del sistema de la ONU *durante* las emergencias relacionadas con desastres consiste principalmente en:

- Apoyar a las autoridades nacionales en labores de evaluación de daños y coordinar la cooperación internacional, asistencia técnica, manejo de información y acompañamiento.
- Coordinar y distribuir en el área más afectada la ayuda inmediata en especie que tengan disponible localmente las agencias de la ONU.

- Recaudar información y datos referentes a la extensión de los daños, los esfuerzos nacionales de socorro y la asistencia externa requerida.
- Movilizar recursos financieros y materiales, a través de gestiones encaminadas a nivel local con representantes de países donantes y a nivel externo por medio de la OCHA.
- Apoyar la coordinación y la canalización de la asistencia ofrecida y recibida.

Para este propósito, la Oficina del Coordinador Residente/Humanitario del sistema de la ONU en el país asistido (OCR) emite informes de situación de campo o *Field Situation Reports (Field Sitreps)* y, si lo acuerda con el gobierno, prepara versiones preliminares de «llamamientos de ayuda internacional», ya se trate de un llamamiento «inicial» o de uno «interagencial», o de ambos, que envía a la oficina de la OCHA en Ginebra (OCHA-Ginebra).

La OCHA, a su vez, emite tanto la versión final de los informes de situación como la de los llamamientos, basándose en la información obtenida de la OCR y fuentes adicionales de información, y los distribuye entre más de cuatrocientas entidades de cooperación en casos de desastres. Al finalizar la emergencia, la OCR emite los informes sobre el uso y aprovechamiento de la asistencia internacional recibida.

Entre las labores relacionadas con una situación de emergencia, resalta el papel de apoyo a la coordinación y a la evaluación de daños y necesidades que brinda el sistema de la ONU. Para este fin, cuenta con el mencionado Equipo para el Manejo de Desastres de Naciones Unidas (UN-DMT) y con dos mecanismos adicionales: el Equipo de Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC) y los equipos de operaciones de campo de la ONU autorizados.

En torno a la OCHA se han establecido algunos mecanismos de consulta y toma de decisiones entre agencias, sobre todo entre sedes centrales, que pueden considerarse de una cierta coordinación. El Comité Permanente Interagencias (IASC) es un foro con funciones consultivas que agrupa algunas agencias de la ONU (ACNUR, UNICEF, PAM, PNUD, FAO, OMS, Oficina de la ONU para los Derechos Humanos) y otras agencias multilaterales pero no de la ONU, como la Organización Internacional de Migraciones (OIM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) y tres consorcios de ONG: InterAction, el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y el Comité Permanente para la Respuesta Humanitaria (CPRH, Steering Committee for Humanitarian Response).

3.6.1. Algunas limitaciones del papel humanitario de la ONU

La experiencia de las últimas crisis ha mostrado que existen problemas que limitan el papel de coordinación que algunos responsables de la ONU reclaman para sí.

La ONU es una organización multilateral formada por estados, cuyos intereses en muchas ocasiones no coinciden y que en las grandes crisis se mueven por motivos básicamente políticos y no necesariamente humanitarios. Esto provoca todo tipo de discrepancias e incoherencias entre las políticas de los estados miembros, las posiciones del Consejo de Seguridad y las de grupos de estados en otros foros u organismos (OTAN, UE, organizaciones regionales, etc.). Esta ausencia de un marco coherente condiciona la acción de las agencias humanitarias (sobre todo las de la ONU), dado que la misma ONU que impone sanciones o dirige operaciones de mantenimiento de la paz suministra ayuda humanitaria. Esta tensión entre los principios humanitarios y las otras actividades del sistema de la ONU no parece fácil de resolver y plantea problemas sobre el terreno.

En segundo lugar, pese a los avances realizados por la OCHA y por el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios a través de los llamamientos consolidados (CAP), el liderazgo para ejercer una coordinación eficaz de todas las agencias del sistema de la ONU es todavía insuficiente.

Desde los años ochenta, muchas de las operaciones de paz impulsadas por el Consejo de Seguridad de la ONU han incluido consideraciones vinculadas con la AH. Esas operaciones, coordinadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO), han sido de gran importancia y en ocasiones han contribuido a la mejora de la AH mediante la facilitación del acceso y la seguridad. En otros casos, sin embargo, la falta de claridad en los mandatos de estas operaciones planteó graves problemas (por ejemplo, en Somalia y la antigua Yugoslavia), que motivaron la redacción de un informe del Grupo de Trabajo sobre las Operaciones de Paz de la ONU conocido como *Informe Brahimi*.[16]

16. www.un.org/spanish/peace

En él se plantea la necesidad de no mezclar los aspectos de mantenimiento y, mucho menos, de imposición de la paz con las funciones humanitarias.

3.7. Unión Europea

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad; pero no es hasta 1992, con la creación de la ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea), que este organismo se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento, que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en los Grandes Lagos, etc. Con la aprobación del Reglamento de Ayuda Humanitaria en 1996[17] se consolida esta AH de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo, la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y a los conflictos armados y otras situaciones similares.

Sin embargo, en algunas ocasiones la ayuda humanitaria se ha convertido en una suerte de acción sustitutoria en situaciones que hubieran requerido una respuesta política por parte de la Comunidad Europea. Baste con recordar el inicio del conflicto en los Balcanes tras la separación de Croacia y Eslovenia de la República Federal Yugoslava y la falta de acuerdo entre los países de la Comunidad Europea de la época para abordar de modo común las consecuencias políticas de esta separación. La Comisión Europea destinó enormes cantidades de dinero a través de la ECHO a paliar las desastrosas consecuencias del conflicto pero fue muy poco activa, sobre todo en las primeras fases del conflicto, en la propuesta de soluciones políticas al mismo.

Durante estos años, la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria (sumando las aportaciones de los estados miembros y la de la Comunidad), y a través de la ECHO ha impulsado numerosas operaciones en todo

17. Reglamento (CE) n.º 1257/96.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

el mundo, con una estructura, modos de trabajo, enfoques y criterios que han permanecido relativamente estables.

La base jurídica de la ayuda humanitaria de la UE se recoge en el Reglamento, que explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Algunos de sus aspectos más relevantes, desde este punto de vista, son los siguientes:

- **El derecho a recibir asistencia humanitaria**. En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades.

- **El objetivo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea**. El Reglamento concreta el objetivo general de prevención y disminución del sufrimiento humano contenido en el preámbulo en una serie de objetivos concretos, como «salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales que hayan provocado pérdida de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales». De igual modo y frente a concepciones simplemente emergencistas de la ayuda, el Reglamento plantea «suministrar la asistencia y el socorro necesarios a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras».

- **Los diversos tipos de ayuda**. El Reglamento, sin ser exhaustivo, establece un listado de posibles acciones susceptibles de ser apoyadas por la Comisión Europea dentro de la ayuda humanitaria, que van desde operaciones tras una catástrofe hasta acciones de rehabilitación a corto plazo, de preparación ante desastres o de apoyo a acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos.

- **La no condicionalidad de la ayuda humanitaria**. A diferencia de la cooperación para el desarrollo, que en su evolución ha incorporado elementos de condicionalidad en materia de derechos humanos y que en la política comunitaria de

cooperación ha incluido la llamada «cláusula democrática», en el Reglamento no existe alusión o referencia alguna que permita vincular la ayuda a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a otros aspectos de la política comunitaria.

Tras la discusión de una Constitución Europea, la ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en ella, tratando de recoger lo previsto en el Reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996 en el artículo III 321 de la parte III. Pese a su brevedad, este artículo recoge los principios de imparcialidad y neutralidad y no discriminación, y con respecto a los actores, propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria formado por jóvenes para llevar a cabo las operaciones humanitarias. Si bien fomentar el voluntariado en la Unión e incentivar el compromiso y la participación de los jóvenes en la nueva Europa parecen objetivos loables, la AH en el terreno exige cada vez más un saber hacer especializado y un trabajo encuadrado en organizaciones con credibilidad y experiencia y con un respeto a principios, valores y códigos de conducta que son garantía de su eficacia.

Aunque el Reglamento permite que sea la Comisión la que ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica es la ECHO la que canaliza la ayuda a través de sus socios operativos (ONG, sistema de la ONU, Cruz Roja) mediante el llamado Acuerdo Marco de Asociación (AMA). El análisis de cómo ha evolucionado la asignación de fondos es significativa, pues refleja una clara tendencia a financiar las ONG en detrimento de los organismos de la ONU: más del 70% del presupuesto de la ECHO se canaliza a través de las ONG o de la Cruz Roja.

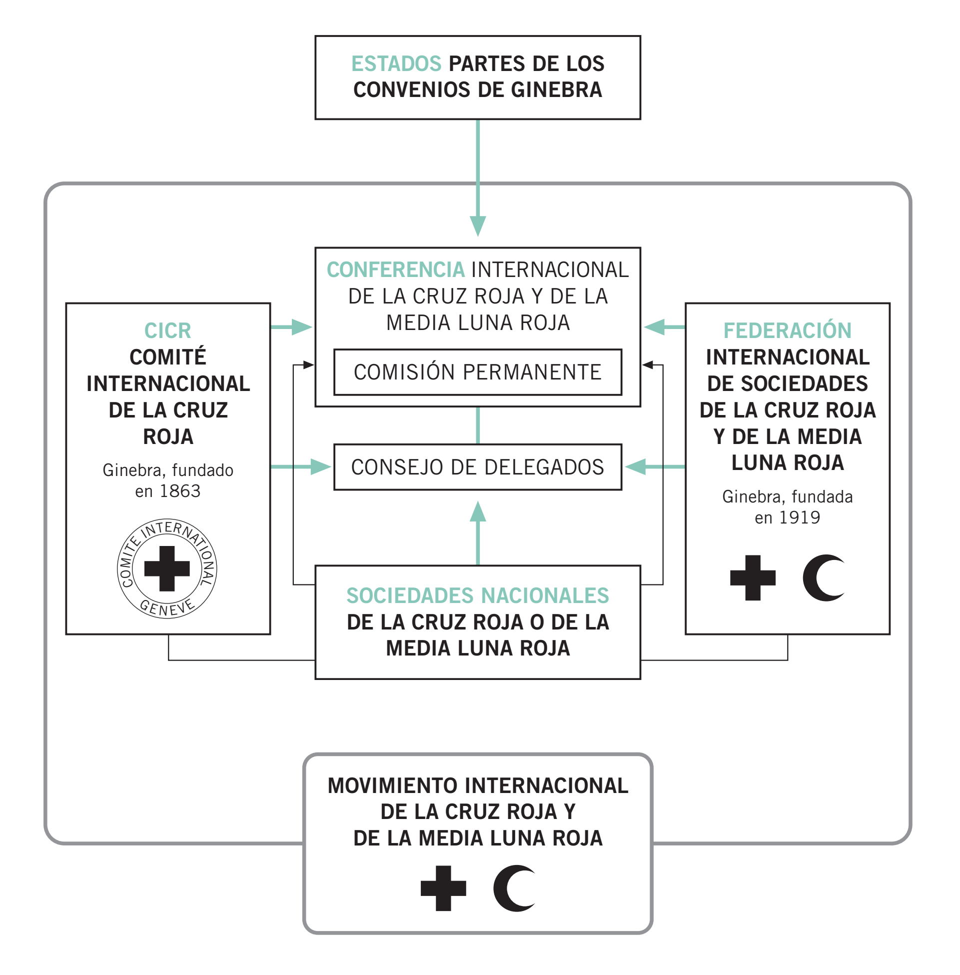
El AMA se diseñó para ser un instrumento flexible que permitiera la rápida respuesta a las crisis y, por eso, establece mecanismos y procedimientos de trabajo adecuados a la ayuda humanitaria. Se volverá sobre ello en los capítulos siguientes.

3.8. Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Como se ha venido diciendo, el CICR podría considerarse como el primer actor con un mandato claramente vinculado con la AH. Con un cometido previsto en los Convenios de Ginebra y con una situación de casi monopolio en muchas de sus funciones durante casi cien años, el CICR ya no es hoy el único organismo que presta asistencia humanitaria internacional en los conflictos armados y las tensiones internas.

Lo que se conoce como la Cruz Roja es en realidad un *movimiento* formado por diversas instituciones con mandatos diferentes, que comparten unos mismos principios y que tienen establecidos mecanismos y estructuras de coordinación para hacer más eficaz su labor. Asimismo, mantiene relaciones especiales con los estados firmantes de los Convenios de Ginebra.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja despliega actividades en casi todos los países, lo que lo convierte en la mayor red humanitaria del mundo. Está unido y se guía por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen un objetivo fundamental: evitar y aliviar el sufrimiento humano, sin discriminación alguna, y proteger la dignidad de la persona humana.



3.8.1. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Creado en 1863, el CICR es el órgano fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Anterior a cualquier otra institución humanitaria, sus características únicas lo diferencian tanto de las organizaciones

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

internacionales como de las no gubernamentales. El CICR procura garantizar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados internos o internacionales y de sus consecuencias directas. Fundamenta su acción en el cometido específico que le han conferido los estados partes en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, que incluye la tarea única de supervisar el trato dispensado a los prisioneros de guerra. En dichos instrumentos se le otorga, además, un derecho de iniciativa humanitaria reconocido por la comunidad internacional.

El CICR es una institución humanitaria neutral, imparcial e independiente. Su acción en todo el mundo incluye: actuar como intermediario neutral entre los beligerantes, atender a los heridos, visitar a los prisioneros de guerra y a las personas detenidas en relación con un conflicto armado no internacional o una situación de violencia interna, restablecer el contacto entre familias separadas, proteger a la población civil y proporcionar los socorros necesarios a las víctimas de conflictos. Además, el CICR promueve el derecho internacional humanitario y vela por su aplicación.

Su papel sigue siendo fundamental, pero se enfrenta a nuevos retos y necesita adaptarse a un escenario internacional y a unas opiniones públicas que no comprenden, y en ocasiones consideran anacrónico, su carácter privado suizo y su férrea voluntad de independencia de la ONU y otros donantes. La proliferación de otros organismos no ha marginado al CICR en el ámbito de la asistencia humanitaria, pero le está obligando a redefinir su función. (www.icrc.org)

3.8.2. Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales)

Hay actualmente 181 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el mundo (1 de febrero de 2005). Las Sociedades Nacionales actúan como auxiliares de los poderes públicos en tareas humanitarias en el país respectivo y prestan servicios en ámbitos diversos, como socorro en casos de desastre, salud, asistencia social, primeros auxilios y cooperación internacional, entre otros. En tiempo de guerra, los socorristas de las Sociedades Nacionales son equiparados a los servicios médicos del ejército. Para formar parte del Movimiento, todas las Sociedades Nacionales deben ser reconocidas por el CICR y por la Federación Internacional, sobre la base de las condiciones de reconoci-

miento establecidas en los Estatutos del Movimiento Internacional. Posteriormente, pueden hacerse miembros de la Federación, organismo coordinador de las Sociedades Nacionales.

3.8.3. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación)

La Federación fue fundada en 1919. Su cometido es prevenir y aliviar los sufrimientos humanos mediante las actividades de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- La Federación estimula y favorece en cada país la fundación y el desarrollo de una Sociedad Nacional.
- Asesora y ayuda a las Sociedades Nacionales en el desarrollo de sus servicios comunitarios.
- Organiza y coordina acciones internacionales de socorro en caso de catástrofes naturales, haciendo llamamientos al mundo entero para que se preste ayuda.
- Promueve, además, la adopción de planes nacionales para la preparación de socorros en caso de desastre.

La Federación es el órgano permanente de enlace entre las Sociedades Nacionales, y actúa como su portavoz y representante a nivel internacional. Para la coordinación interna del Movimiento existen el Consejo de Delegados y la Comisión Permanente. Los llamados Acuerdos de Sevilla establecen pautas para la coordinación operativa entre los diversos componentes del Movimiento. Para la relación con los estados partes se reúne cada cierto tiempo la Conferencia Internacional. (www.ifrc.org)

3.9. Organizaciones no gubernamentales (ONG)

El surgimiento de un fuerte movimiento de ONG es uno de los factores más novedosos en los países desarrollados desde los años setenta y es reflejo de un activo tercer sector que quiere hacerse oír frente a los otros dos: Estado y mercado. En la década de los noventa creció enormemente el número de ONG que comenzaron a participar en operaciones humanitarias, aumento que alcanzó su clímax en la crisis de los Grandes Lagos de 1994, tras la cual se inició un

cierto descenso. Es cierto que este aumento ha coincidido con el agravamiento de muchas crisis y la aparición de nuevas necesidades humanitarias, pero otros factores, como la aparición de nuevas posibilidades de financiación para la ayuda humanitaria y la creación de un nuevo «mercado», ayudan a explicar este crecimiento y el encaminamiento de las ONG de desarrollo hacia la ayuda humanitaria.

Sin embargo, el propio término ONG es sumamente ambiguo y cada vez menos definitorio, al definir de manera negativa el tipo de organizaciones a las que se refiere. Algunas ideas fuerza para definirlas son:

1. No todo lo que no es gobierno es no gubernamental.

2. La originalidad de las ONG, su razón de ser, es que surgen de la sociedad civil y son expresión del deseo de grupos de ciudadanos organizados por hacerse oír y por trabajar en causas que les interesan o consideran justas y por resolver problemas que les preocupan. En cualquier caso, surgen para cambiar cosas.

3. Las ONG son, por tanto, reflejo del compromiso de la sociedad civil con la resolución de esos problemas, ya sea la erradicación de la pobreza, del hambre en el mundo, de los conflictos armados o de cualesquiera otros capaces de movilizar ideas y voluntades.

4. La legitimidad del trabajo de las ONG viene dada por varios aspectos:
   - **Pertenencia:** las ONG pertenecen a la sociedad civil y ello debe manifestarse en un cierto grado de presencia social, apoyo de la sociedad, arraigo, capacidad de movilizar recursos de todo tipo, etc.
   - **Rendición de cuentas:** lo que los anglosajones llaman *accountability* no solo se refiere a los aspectos económicos, sino también a la responsabilidad que las ONG contraen con los sectores a los que dicen representar y a los que están obligadas a rendir cuentas de su acción. En esta tarea son, además, transparentes.
   - **Independencia:** por supuesto institucionalmente, pero también en lo económico, en el análisis que hacen de los problemas, en sus diagnósticos, en la elaboración de su misión y de sus prioridades y en sus relaciones, las ONG

son independientes y, sobre la base de esta independencia, son capaces de trabajar en común con otras ONG y con los poderes públicos.
- **Valor añadido:** las ONG no son meros intermediarios entre el Norte y el Sur o entre los gobiernos y los sectores desfavorecidos, sino que son capaces de aportar un valor añadido desde el punto de vista de la profesionalidad, el saber hacer, la especialización, el sumar más recursos de diversa procedencia, la cercanía y comprensión de los beneficiarios de su acción, la participación del voluntariado, la defensa de intereses, etc.

En el sector humanitario, el número de ONG es muy elevado y su tipología muy diversa, pero, a diferencia de otros ámbitos de trabajo de estas, las iniciativas de elaboración de criterios comunes, códigos de conducta y mecanismos de autorregulación y coordinación, entre otros, son muy destacables.

La especialización –por ejemplo, en la salud, el agua y el saneamiento, la protección, los colectivos específicos– es otro de los aspectos más destacables en la evolución de las ONGH.

¿Y las ONG del Sur? Una de las diferencias más palpables de un cierto concepto y práctica de la ayuda humanitaria con respecto a la cooperación para el desarrollo ha sido la ausencia del trabajo con contrapartes del Sur y la no incorporación a los proyectos u operaciones humanitarios de la capacidad organizada de las poblaciones receptoras de ayuda. En algunas situaciones de emergencia compleja y en situaciones de conflicto armado esta ausencia puede ser explicable, pero su generalización en la práctica de la ayuda humanitaria no lo es. Este es sin lugar a dudas uno de los retos más importantes para las ONG del Norte en los próximos años.

3.9.1. «Familias», redes y coordinación

Muchas de las grandes ONG forman parte de «familias» con presencia en muchos países. ONG de ámbito internacional, como por ejemplo Médicos sin Fronteras, Acción contra el Hambre, Oxfam y Cáritas, tienen sus propios mecanismos de trabajo en común y responden a mandatos, principios y visiones comunes.

En otros casos existen redes entre diversas ONG, bien sea para cuestiones generales (por ejemplo, interlocución con la ONU o defensa de posiciones humanitarias) o para situaciones concretas que hacen conveniente este trabajo común. Algunas de estas redes son:

- **ICVA**. Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (www.icva.ch)
- **InterAction**. Red de ONG de Estados Unidos (www.InterAction.org)
- **VOICE**. Coordinadora de ONG humanitarias europeas (www.ngovoice.org)

En el caso español, existe la Coordinadora de ONG de Desarrollo (CONGDE), en la que están también las ONGH que cuentan con una vocalía específica. En muchas comunidades autónomas existen coordinadoras de ONG similares. (www.congde.org)

3.10. Opiniones públicas

La opinión pública de los países desarrollados ha ido tomando cada vez mayor importancia en el comportamiento de los gobiernos y también en el de las ONG. Además, las donaciones privadas provenientes de ciudadanos individuales han crecido espectacularmente y en casos como las crisis de los Grandes Lagos, el huracán Mitch, el terremoto de Bam o el *tsunami* del sur de Asia han desbordado a las propias ONG.

La respuesta ciudadana ha sido discontinua y ha estado muy mediatizada por los medios de comunicación, pero algunos sectores ciudadanos han comenzado a fidelizar su colaboración con las ONG y en casos como el español, en que se partía de niveles muy bajos de colaboración ciudadana, el crecimiento ha sido enorme. La percepción de la opinión pública es, como ha señalado Vicenç Fisas, básicamente emocional, ya que «cuando la pseudomoral humanitaria es canalizada por la mediación televisiva, el resultado que puede esperarse es que se activen las emociones [...] pero sin darles demasiadas oportunidades para seguir una trayectoria que vaya más allá de lo compasivo».[18]

En cualquier caso, solo una opinión pública informada y consecuente podrá garantizar el mantenimiento de ciertos niveles de apoyo económico a la AH. Del

18. Vicenç FISAS, *Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria, 1994. Sobre estos temas, véanse también los sucesivos informes anuales de Médicos sin Fronteras.

mismo modo, pese a la creciente profesionalización de la AH, la apertura a la colaboración voluntaria de la población a través de las ONG sigue siendo muy necesaria.

3.11. Medios de comunicación

Las crisis humanitarias de los años ochenta y noventa han puesto de manifiesto el tremendo poder de la imagen respecto a la percepción de las situaciones de conflicto y el papel modelador que han adquirido los medios de comunicación respecto a las actitudes de la población frente a los conflictos. El llamado «efecto CNN», término acuñado tras la Guerra del Golfo y sobre todo tras la operación mediática por excelencia en Somalia, ha mostrado claramente el enorme poder de influencia de la televisión para desencadenar respuestas políticas ante determinados escenarios conflictivos, en los que el sufrimiento de las personas es retransmitido en directo. Nadie duda de la importancia que han cobrado los medios para provocar o legitimar operaciones humanitarias.

Sin embargo, existen opiniones discrepantes sobre el verdadero papel de los medios de comunicación en las crisis y sobre si son ellos los que influyen en las tomas de decisiones o es el poder el que los utiliza. El análisis de diversos casos llevaría a pensar que ocurren ambas cosas y que aunque los medios han mostrado en ocasiones cierta autonomía, dando una respuesta no solo reactiva sino anticipatoria a las crisis y provocando la acción posterior de gobiernos y ONG, en otras muchas ocasiones han sido utilizados por el poder para justificar el inicio o el fin de operaciones supuestamente humanitarias. Somalia es la mejor muestra de ello, aunque Kosovo también es un buen ejemplo.

Lo que sí parece claro es que el «efecto CNN» es una variable más que consideran los estados, junto con otras, a la hora de decidir o plantear actuaciones humanitarias de cualquier tipo. Es más, en el caso de las intervenciones que requieren el uso de la fuerza, algunos autores analizan los siguientes elementos:[19]

19. Peter Viggo JACOBSEN, «National Interests, Humanitarian or CNN. What Triggers UN Peace Enforcement After the Cold War?», *Journal of Peace Research*, vol. 33, n.º 2, 1996. Citado por Vicenç FISAS, *op. cit.*

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

1. La existencia de motivos claros para obtener una legitimidad y el apoyo de la ONU.
2. El apoyo de la opinión pública interna.
3. La seguridad de que la operación será un éxito.
4. El bajo coste de vidas humanas propias (las ajenas no se consideran).
5. La ausencia de repercusiones para el futuro de las alianzas militares y políticas existentes.
6. El provecho político.
7. El efecto CNN.

Desde una perspectiva más próxima a la AH, la relación entre los medios y las ONG humanitarias es cada vez mayor y más necesaria pero presenta múltiples contradicciones y desencuentros. Los intereses en ocasiones contrapuestos entre las ONG y los medios son patentes, por ejemplo, en la sucesión vertiginosa de noticias frente al olvido de numerosos conflictos y crisis crónicas por parte de los medios, lo que choca con el enfoque y el trabajo de las ONG humanitarias.

Larry Minear propone un triángulo en el que, junto a las víctimas, estarían los gobiernos, las organizaciones humanitarias y los medios periodísticos. «Los gobiernos sirven a los intereses nacionales; las organizaciones humanitarias, a las víctimas, y los medios periodísticos, a sus clientes».[20] La pregunta inmediata que surge es si es posible servir a víctimas y clientes a la vez o a intereses nacionales y víctimas a la vez.

En cualquier caso, la irrupción de los medios en el escenario humanitario y su capacidad de influencia, no solo en la toma de conciencia de las opiniones públicas sino en las decisiones del resto de los actores, es una de las características más importantes de la nueva distribución de papeles en la AH de los últimos años. Lo que Ignacio Ramonet llama la «diplomacia del audímetro» afecta a muchos aspectos de la política exterior de los gobiernos, pero especialmente a aquellos más cercanos a las opiniones públicas, como son los temas humanitarios.

20. Larry MINEAR; Colin SCOTT; Thomas WEISS, *The News Media, Civil War, and Humanitarian Action*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1996.

3.12. Fuerzas armadas

Con el título «¿Pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias?» comenzaba uno de los capítulos del *Informe mundial sobre desastres 1997*, editado por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La pregunta sin duda es pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones humanitarias ha alterado el propio concepto de la AH.

El uso del calificativo *humanitario* para dar una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares ha hecho más borrosa la división entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario han llevado a plantear una serie de condiciones para que ambas actividades puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces en la asistencia a las víctimas y la resolución de conflictos. Una de ellas es el respeto y la diferenciación entre ambas, sobre todo en situaciones de máxima violencia que requieren conservar el espacio humanitario. Resulta claro que las agencias humanitarias deben mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia.

Algunos de los elementos sobre la militarización de la AH que generan un mayor debate son los relativos a la necesidad de imparcialidad en la ejecución de la ayuda, cosa que no siempre pueden garantizar las fuerzas armadas, la propia eficiencia de la ayuda y la percepción de esta por parte de la población beneficiaria. A ello ha venido a añadirse la cuestión de la visibilidad de la AH y su utilización propagandística.

Los propios organismos internacionales y organismos donantes son conscientes desde hace años de los problemas que plantea la creciente utilización de contingentes militares en las operaciones de AH. El CAD elaboró un estudio en el que concluye que la asistencia prestada por medios militares es más cara y en la mayor parte de los casos no se justifica.

La OCHA, en colaboración con diversos donantes, elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (*Oslo Guidelines*) sobre el uso de medios militares y de defensa civil en la ayuda humanitaria, que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las Directrices se establece que las fuerzas armadas nunca deberían participar en la asistencia directa a las víctimas, sino colaborar indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y debería estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo.[21]

Las fuerzas armadas de diversos países han creado desde hace años los llamados equipos CIMIC (Cooperación Cívico-Militar), que han participado en ciertas actividades humanitarias dentro de operaciones de paz o de otro tipo. En cualquier caso, el objetivo de los equipos CIMIC es complementar el despliegue militar y, por eso, aunque en ocasiones algunas ONG hayan cooperado con ellos, deben ser vistos con gran prudencia por las organizaciones humanitarias.

21. Véase www.reliefweb.int/library/documents/2004

Anexo I.
Código de Conducta para la ayuda humanitaria

Normas de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en programas motivados por catástrofes

1. Lo primero es el deber humanitario

El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. En calidad de miembros de la comunidad internacional reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria doquiera sea necesaria. De ahí la trascendental importancia del libre acceso a las poblaciones afectadas en el cumplimiento de esa responsabilidad. La principal motivación de nuestra intervención a raíz de catástrofes es aliviar el sufrimiento humano entre quienes están menos preparados para soportar las consecuencias de una catástrofe. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

2. La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades

Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

En la totalidad de nuestros programas reflejaremos las consideraciones pertinentes respecto a la proporcionalidad. El sufrimiento humano debe aliviarse en donde quiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país como en cualquier otra. Por consiguiente, la asistencia que prestemos guardará consonancia con el sufrimiento que se propone mitigar.

Al aplicar este enfoque, reconocemos la función capital que desempeñan las mujeres en las comunidades expuestas a catástrofes, y velaremos por que en nuestros programas de ayuda se apoye esa función, sin restarle importancia.

La puesta en práctica de esta política universal, imparcial e independiente sólo será efectiva si nosotros y nuestros asociados podemos disponer de los recursos

necesarios para proporcionar esa ayuda equitativa y tener igual acceso a todas las víctimas de catástrofes.

3. La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa
La ayuda humanitaria se brindará de acuerdo con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades. Independientemente del derecho de filiación política o religiosa que asiste a toda organización no gubernamental de carácter humanitario, afirmamos que la ayuda que prestemos no obliga en modo alguno a los beneficiarios a suscribir esos puntos de vista.

No supeditaremos la promesa, la prestación o la distribución de ayuda al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa.

4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental
Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los gobiernos. Así, formulamos nuestras propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades y no tratamos de poner en práctica la política de ningún gobierno, que sólo aceptamos en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente.

Ni nosotros ni nuestros empleados aceptaremos nunca, a sabiendas –o por negligencia–, ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico que interese particularmente a los gobiernos o a otros órganos y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuaremos como instrumentos de la política exterior de gobiernos donantes.

Utilizaremos la asistencia que recibamos para atender las necesidades existentes, sin que la motivación para suministrarla sea la voluntad de deshacerse de productos excedentarios ni la intención de servir los intereses políticos de un determinado donante.

Apreciamos y alentamos la donación voluntaria de fondos y servicios por parte de personas interesadas en apoyar nuestro trabajo y reconocemos la independencia de acción promovida mediante la motivación voluntaria de esa índole. Con

el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación.

5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales
Nos empeñaremos en respetar la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países en donde ejecutemos actividades.

6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local
Incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes no obstante su vulnerabilidad. Siempre que sea posible, trataremos de fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Siempre que sea posible, trabajaremos en asociación con organizaciones no gubernamentales locales de carácter humanitario en la planificación y la ejecución de actividades y, siempre que proceda, cooperaremos con las estructuras gubernamentales.

Concederemos alta prioridad a la adecuada coordinación de nuestras intervenciones motivadas por emergencias. Desempeñarán esta función de manera idónea en los distintos países afectados quienes más directamente participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro
Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación.

8. La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres
Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Teniendo esto presente, trataremos de llevar a

cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres y contribuyan a crear modos de vida sostenibles. Prestaremos particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro. Nos empeñaremos, asimismo, en reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria, evitando suscitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios en la ayuda externa.

9. Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos
A menudo funcionamos como vínculo institucional entre quienes desean prestar asistencia y quienes la necesitan durante los desastres. Por consiguiente, somos responsables ante los unos y los otros.

En nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia.

Reconocemos la necesidad de informar acerca de nuestras actividades, tanto desde el punto de vista financiero como en lo que se refiere a la eficacia.

Reconocemos la obligación de velar por la adecuada supervisión de la distribución de la asistencia y la realización de evaluaciones regulares sobre las consecuencias asociadas al socorro.

Nos esforzaremos también por informar de manera veraz acerca de las repercusiones de nuestra labor y de los factores que las limitan o acentúan.

Nuestros programas reposarán sobre la base de elevadas normas de conducta profesional y pericia, de manera que sea mínimo el desperdicio de valiosos recursos.

10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión
Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, debe-

remos presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores.

Si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria.

Evitaremos competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la de nuestro personal.

El entorno de trabajo
Habiendo convenido unilateralmente respetar el Código de Conducta antes expuesto, presentamos a continuación algunas directrices indicativas que describen el entorno de trabajo que apreciaríamos que propiciasen los gobiernos donantes y beneficiarios, las organizaciones intergubernamentales –principalmente los organismos del sistema de las Naciones Unidas– a fin de facilitar la eficaz participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en los esfuerzos de socorro motivados por catástrofes.

Estas pautas se formulan a título de orientación. No revisten carácter jurídico obligatorio, ni esperamos que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales expresen su aceptación de las mismas mediante la firma de un documento, aunque cabría concebir esta como una meta futura. Presentamos estas directrices animados por un espíritu de apertura y cooperación de manera que nuestros asociados sepan cuál es el tipo de relación idónea que deseamos establecer con ellos.

Anexo I.I. Recomendaciones a los gobiernos de países en los que ocurran desastres

1. Los gobiernos deberán reconocer y respetar el carácter independiente, humanitario e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario
Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organismos independientes. Los gobiernos de países beneficiarios deberán respetar su independencia y su imparcialidad.

2. Los gobiernos de países beneficiarios deberán facilitar el acceso rápido de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a las víctimas de los desastres
Para que las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario puedan actuar plenamente de acuerdo con sus principios humanitarios, deberá facilitárseles el acceso rápido e imparcial a las víctimas con el fin de que puedan prestar asistencia humanitaria. En el marco del ejercicio de su responsabilidad soberana, el gobierno receptor no deberá bloquear esa asistencia, y habrá de aceptar el carácter imparcial y apolítico de la labor de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

Los gobiernos de los países beneficiarios deberán facilitar la rápida entrada del personal de socorro, en particular mediante la derogación de requisitos para la concesión de visados de tránsito, ingreso y salida, o la simplificación del procedimiento para su expedita obtención.

Los gobiernos deberán conceder permiso para que las aeronaves que transporten suministros y personal de socorro internacional puedan sobrevolar su territorio y aterrizar en él durante la fase de urgencia de la operación de socorro.

3. Los gobiernos deberán facilitar el movimiento oportuno de los artículos de socorro y la circulación de la información durante los desastres
Los suministros y el equipo de socorro llegan al país únicamente con el fin de aliviar el sufrimiento humano y no para obtener beneficios o ganancias comerciales. En condiciones normales, esos suministros deberán circular libremente y sin restricciones y no estarán sujetos a la presentación de facturas o certificados de origen refrendados por consulados, ni de licencias de importación y exportación, o cualquier otra restricción, ni a derechos de importación ni de aterrizaje ni a derechos portuarios.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

El gobierno del país afectado deberá facilitar la importación transitoria del equipo de socorro necesario, incluidos vehículos, aviones ligeros y equipo de telecomunicaciones, mediante la supresión transitoria de restricciones en materia de autorizaciones o certificaciones. Asimismo, una vez finalizada una operación de socorro, los gobiernos no deberán imponer restricciones para la salida del equipo importado.

Con el fin de facilitar las comunicaciones en una situación de emergencia, convendrá que el gobierno del país afectado designe ciertas radiofrecuencias que las organizaciones de socorro puedan utilizar para las comunicaciones nacionales e internacionales que atañan al desastre, y den a conocer previamente esas frecuencias a la comunidad que trabaja en esa esfera de actividad. Deberá autorizarse al personal de socorro a utilizar todos los medios de comunicación que convengan a las operaciones de asistencia.

4. Los gobiernos tratarán de proporcionar un servicio coordinado de información y planificación
La planificación general y la coordinación de los esfuerzos de socorro incumben, en definitiva, al gobierno del país afectado. La planificación y la coordinación pueden mejorarse de manera significativa si se facilita a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario la información oportuna sobre las necesidades de socorro, así como sobre los sistemas establecidos por el gobierno para la planificación y el desarrollo de las operaciones de socorro y sobre los posibles riesgos en materia de seguridad. Se insta a los gobiernos a que proporcionen esa información a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

Con el fin de facilitar la coordinación y la utilización eficaces de los esfuerzos en materia de socorro, se insta igualmente a los gobiernos a que, antes de que ocurra un desastre, designen un cauce especial de contacto a través del cual las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que acudan para prestar ayuda puedan comunicarse con las autoridades nacionales.

5. Socorro motivado por catástrofes, en caso de conflicto armado
En caso de conflicto armado, las operaciones de socorro se regirán con arreglo a las disposiciones del derecho internacional humanitario.

Anexo I.II. Recomendaciones a los gobiernos donantes

1. Los gobiernos donantes deberán reconocer y respetar la labor independiente humanitaria e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario
Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organismos independientes cuya independencia e imparcialidad deben respetar los gobiernos donantes. Los gobiernos donantes no deberán servirse de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario para promover objetivos políticos ni ideológicos.

2. Los gobiernos donantes deberán proporcionar fondos con la garantía de que respetarán la independencia de las operaciones
Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario aceptan fondos y asistencia material de los gobiernos donantes conforme a los mismos principios por los que se rigen para entregarlos a las víctimas de los desastres, es decir, basándose para su acción únicamente en los criterios de humanidad e independencia. En lo que se refiere a su ejecución, las actividades de socorro incumben, en última instancia, a la organización no gubernamental de carácter humanitario, y se llevarán a cabo de acuerdo con la política de esa organización.

3. Los gobiernos donantes deberán emplear sus buenos oficios para ayudar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a lograr el acceso a las víctimas de catástrofes
Los gobiernos donantes deberán reconocer cuán importante es aceptar cierto nivel de responsabilidad en cuanto a la seguridad y la libertad de acceso del personal de la organización no gubernamental de carácter humanitario a las zonas siniestradas. Deberán estar dispuestos a interceder por vía diplomática si es necesario, ante los gobiernos beneficiarios con respecto a esas cuestiones.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Anexo I.III. Recomendaciones a las organizaciones internacionales

1. Las organizaciones intergubernamentales admitirán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario nacionales y extranjeras como asociadas valiosas
Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario están dispuestas a trabajar con las Naciones Unidas y con otras organizaciones intergubernamentales para aportar mejor asistencia a raíz de catástrofes. Obedecen a un espíritu de asociación que respeta la integridad y la independencia de todos los asociados. Las organizaciones intergubernamentales deben respetar la independencia y la imparcialidad de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberán consultar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en la preparación de planes de socorro.

2. Las organizaciones intergubernamentales ayudarán a los gobiernos de países afectados a establecer un sistema general de coordinación para el socorro nacional e internacional en los casos de desastre
Según su mandato, no suele incumbir a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario encargarse de la coordinación general que requiere la intervención internacional motivada por una catástrofe. Esa responsabilidad corresponde al gobierno del país afectado y a las autoridades competentes de las Naciones Unidas. Se exhorta a estas a que proporcionen ese servicio en el momento oportuno y de manera eficaz a fin de ayudar al Estado afectado y a la comunidad nacional e internacional a hacer frente al desastre. De cualquier manera, las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario desplegarán todos los esfuerzos necesarios para velar por la eficaz coordinación de sus propios servicios.

En caso de conflicto, las actividades de socorro se regirán de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario.

3. Las organizaciones intergubernamentales aplicarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario las mismas medidas de protección de su seguridad que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
Siempre que se prevean servicios de seguridad para las organizaciones intergu-

bernamentales, se extenderá su alcance, si es necesario, a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas para las operaciones, siempre que se lo solicite.

4. Las organizaciones intergubernamentales facilitarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario el mismo acceso a la información pertinente que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Se insta a las organizaciones intergubernamentales a que compartan toda la información oportuna para la respuesta efectiva al desastre con las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas en las operaciones de socorro.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Capítulo 1.
Aspectos generales de planificación y de la GCP

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

1.1. Introducción

La experiencia de muchos años y de muchas actuaciones en diversos ámbitos de la cooperación o de cualquier otra faceta del trabajo social ha puesto de manifiesto la importancia del trabajo planificado para conseguir los resultados esperados. También en los sectores no lucrativos, las ONG y la AH se han ido dando pasos para limitar la improvisación, tomar decisiones de modo consciente y mejorar, en definitiva, la calidad de las intervenciones.

Desde esta visión general, la **planificación** sería **«una actividad racional que tiene como objetivo decidir sobre la mejor utilización de recursos escasos en el logro de unos objetivos a través de medios adecuados».**

- Actividad racional, consciente de que usa procedimientos y medios sistemáticos para limitar la improvisación. Racional pero al servicio de la acción.
- Orientada a la toma de decisiones (qué hacer, qué no hacer).
- Orientada hacia objetivos o propósitos claros.
- Existencia de recursos aunque sean limitados.

Algunos **elementos de la planificación** serían:

- una realidad o situación determinada más o menos problemática,
- que se quiere modificar, cambiar, mejorar,
- a través de un «ente», organización, institución, que se compromete a ello,
- mediante el uso de recursos generalmente insuficientes,
- utilizando racionalmente técnicas, métodos y procedimientos de toma de decisiones,
- de modo sistemático pero flexible y adaptándose a los cambios en el contexto,
- pudiendo analizar y evaluar los logros que se van consiguiendo.

Como se ve, estos elementos de toda planificación son aplicables a diferentes niveles y pueden ser útiles tanto cuando se trata de elaborar el plan estratégico de la propia ONG como cuando se está en el nivel de un proyecto concreto de intervención. Convencionalmente suele hablarse de una pirámide de la planificación, compuesta por:

- **Planes**, como marco de referencia general de una asociación, por ejemplo, o como marco estratégico de la acción en un país.
- **Programas**, que agrupan proyectos relacionados con una cierta lógica (por ejemplo, sectorial, estatal, regional).
- **Proyectos**, como unidad básica de la planificación, a la que se dedica el conjunto del Manual.
- **Actividades y tareas**, con mayor grado de concreción dentro de los proyectos.

Cada uno de los niveles de planificación tiene, obviamente, sus características y usa herramientas diferentes, pero en todos se trata de responder a una serie de preguntas que los manuales anglosajones suelen resumir con **la regla de las «W»** *(what, where, when...)*:

- Justificar la intervención (para qué)
- Definir objetivos (qué)
- Concretar beneficiarios (a quién)
- Decidir los instrumentos para lograr los objetivos (cómo)
- Cuantificar los medios (cuánto y con qué)
- Fijar plazos (cuándo)
- Asignar responsabilidades (quién, quiénes y con quiénes)
- Establecer sistemas de control y evaluación

Sea cual sea el nivel de planificación, el contexto o el sector, la respuesta a estas preguntas debe formar parte de toda actividad planificada y solo así podrá garantizarse un cierto rigor en la planificación.

Las últimas dimensiones (fijar plazos, asignar responsabilidades, establecer sistemas de control) sitúan la planificación en el tiempo y llevan a una idea fundamental: **la planificación como proceso**, un proceso en el que se van dando una serie de fases, no necesariamente siempre las mismas, que se van concatenando unas con otras para conseguir los objetivos previstos; un proceso que se va repitiendo y que lleva por tanto a la idea de ciclo.

Esta idea de lógica de **ciclo de planificación** que agrupa diversas fases ha tenido éxito precisamente porque enfatiza el hecho de la interdependencia entre las diversas fases y el encadenamiento que existe entre ellas. Cada fase conduce a otra y para comprenderla es preciso entender la globalidad del ciclo. La concepción de las fases y del ciclo se convierte así en un instrumento fundamental de gestión.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

1.2. Acciones planificadas de desarrollo y acción humanitaria

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo se ha ido produciendo en los últimos años un cierto consenso sobre la gestión del ciclo del proyecto de desarrollo y de los instrumentos adecuados para realizarla. La mayor parte de los donantes, las grandes agencias de desarrollo y también las ONG han ido convergiendo en el uso de ciertas herramientas, que, aunque no exclusivas, se usan en la mayor parte de los proyectos. El **enfoque del marco lógico (EML)** se ha convertido en el instrumento fundamental, demandado por la mayor parte de los financiadores, y en torno a él se han construido la mayor parte de los proyectos de desarrollo. El EML, bien realizado, es una herramienta muy potente y exigente de planificación de proyectos, aunque en ocasiones el uso que se hace de él es bastante superficial y formal y se convierte en poco más que rellenar un formulario como requisito obligatorio para obtener financiación.

En una primera aproximación, y con las definiciones y los criterios de los capítulos anteriores, es fácil observar algunas diferencias entre las acciones humanitarias y de desarrollo desde el punto de vista de la planificación. Estas diferencias no son tajantes, pero dan algunas pistas de por qué herramientas que se usan en un ámbito no se usan en otro, aun siendo en ocasiones las mismas organizaciones las que trabajan en ambos.

DIFERENCIAS ENTRE ACCIONES PLANIFICADAS DE DESARROLLO Y HUMANITARIAS

Acciones de desarrollo	Acciones humanitarias
• Medio-largo plazo	• Corto plazo. Breve o crónica
• Planificación rígida EML	• Planificación flexible
• Resolución de problemas crónicos o estructurales	• Problemas puntuales, agudos, rotura de equilibrio
• Transformación de la realidad	• Vuelta a la «normalidad»
• Permanencia de efectos	• No permanencia

En el desarrollo, tras la experiencia de muchas décadas de proyectos, de evaluación de los mismos y de constatación de muchos fracasos por falta de rigor en la planificación, la gestión del ciclo del proyecto y el marco lógico se han convertido en referentes básicos. Este consenso que ha existido en el mundo del desarrollo no se ha dado en el ámbito humanitario y varias razones lo explican:

- La ayuda de emergencia (componente fundamental) de la AH necesita de unos procedimientos de planificación, gestión y toma de decisiones mucho más rápidos y que permitan movilizar más recursos en menos tiempo.
- Son por tanto necesarios sistemas más ágiles, incluso estandarizados, que permitan una respuesta rápida. Llega a hablarse de «respuestas llave en mano» para poner de manifiesto la necesidad de tener estas respuestas preparadas previamente.
- Durante las fases inmediatamente posteriores al impacto de los desastres, las necesidades básicas de los damnificados son bastante coincidentes, por lo que pueden aplicarse algunas de estas respuestas estándar. La protección, el agua, el saneamiento, la alimentación, el cobijo, los servicios de salud y la atención psicosocial son, por ejemplo, cuestiones básicas que hay que resolver, derechos básicos que hay que satisfacer y que en cierta medida se pueden estandarizar.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

- Los condicionantes del contexto –desastre, conflicto armado, desestructuración social, etc.– imponen serias limitaciones y exigen respuestas *ad hoc*. Cada agencia ha buscado sus propias «soluciones».

Se podrían plantear las siguientes limitaciones:

LIMITACIONES DEL CONTEXTO

- **Políticas:** inseguridad, desestructuración, acceso a las víctimas, desinformación...
- **Logísticas:** transporte, comunicaciones, almacenamiento...
- **Técnicas:** deterioro servicios locales, soluciones «importadas» poco aplicables...
- ¿Se puede «planificar» en situaciones de tanta incertidumbre? ¿Pueden tomarse buenas decisiones si los cambios son constantes?

Durante muchos años, la respuesta clásica de muchas agencias era que no valía la pena desarrollar sistemas de GCP en la AH y que bastaba con respuestas estandarizadas muy basadas en la logística, argumentando la falta de tiempo y la necesidad de decisiones rápidas. Además, se alegaba que las necesidades eran tan grandes y evidentes que «cualquier cosa que se hiciera estaría bien».

Sin embargo, la experiencia de las grandes crisis con consecuencias humanitarias de los años noventa (por ejemplo, en la zona africana de los Grandes Lagos y en los Balcanes) y el análisis autocrítico de las mismas han ido llevando a las agencias humanitarias a plantear iniciativas que mejoran su trabajo en común y que, también, en el terreno de la GCP, permiten una mejor coordinación en la respuesta y un trabajo de mejor calidad en beneficio de las víctimas. El Proyecto Esfera, el Proyecto Qualité y su resultante COMPAS, los esfuerzos de la ECHO con sus socios por concretar formularios y requisitos para los proyectos, los intentos de la OCHA por realizar valoraciones y análisis comunes de necesidades y las iniciativas de ALNAP en el terreno de la evaluación de la AH, entre otras, han ido acercando posiciones y permitiendo un cierto consenso o, al menos, un cierto catálogo de buenas prácticas que este Manual quiere reflejar.

Se ha producido también una cierta convergencia de actores humanitarios y de desarrollo desde esta perspectiva del uso de herramientas comunes, criterios de gestión y evaluación similares e, incluso, acercamiento en la jerga, lo que facilita la comunicación.

1.2.1. Diversos enfoques, ¿complementarios?

La prestación de asistencia humanitaria se ha entendido clásicamente con el objetivo de satisfacer necesidades básicas garantizando la protección de las víctimas. Con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos –«problemas» como eje central del EML; «vulnerabilidades» y «capacidades» como visión más omnicomprensiva; «demandas» y, por tanto, «oferta», o «derechos»– se han sumado al enfoque de necesidades. ¿Se está hablando de lo mismo? ¿Cómo identificar lo que es prioritario?

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

ENFOQUE BASADO EN	CARACTERÍSTICAS	COMENTARIOS
Problemas	• Más general. Valora solo situaciones «negativas» • Más intemporal • Permite el análisis causal. Árbol de problemas del EML	• Introduce cierto sesgo en los elementos negativos • Facilita plantear objetivos • Permite la participación de los beneficiarios
Necesidades	• Más puntual • «Fácil» en cuanto a necesidades biológicas, complejo en otras • Estático	• Tiene cierto sesgo «ideológico» • Esfera u otros tratan de objetivarlo • Riesgos de medida «apresurada» tipo *checking list* o lista de comprobación • Participación más difícil
Demandas/oferta	• Introduce el elemento perceptivo (necesidad percibida y expresada) • Sensible a ciertos grupos de población y al género • Aprovecha experiencias previas de la población • Subjetivo	• Presión de la «oferta» • Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales, etc. • Participación posible
Vulnerabilidades/ capacidades	• Análisis más rico y complejo • Multifacético • Estructural y causal • Dinámico. Factor tiempo	• Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos «negativistas» de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades • Participación consustancial
Derechos	• Establece «normas», estándares a alcanzar previamente definidos	• Compatible con el resto de los enfoques • Difícil de convertir en criterios operativos • Confuso en grandes crisis
Prioridades	• ¿En base a qué?: cantidad, gravedad…	• Complementario al resto de los enfoques

1.3. El ciclo del proyecto en la acción humanitaria

La idea del proyecto como un ciclo con diversas fases es unánimemente compartida, aunque el número de esas fases, su denominación y los instrumentos a usar en cada una presentan matices distintos según los actores. No obstante, en este Manual se presentará una propuesta bastante integradora del ciclo del proyecto.

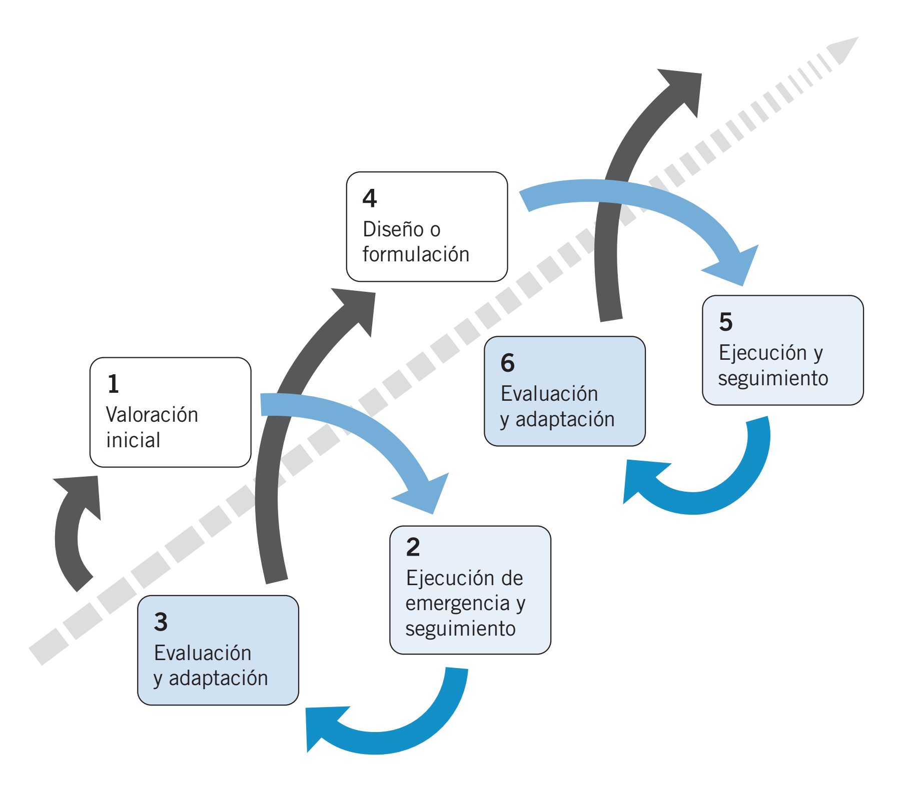
La visión del ciclo es una manera de conceptuar y clarificar las fases de gestión y, al mismo tiempo, de concretar la información necesaria en cada fase y para su relación con la siguiente.

VISIONES DEL CICLO DEL PROYECTO EN LA AH

Fases o etapas	Objetivo de la fase	Herramientas	Producto	Comentarios
Valoración	• Tomar las primeras decisiones sobre la actuación precisa • Analizar el contexto • Analizar los actores • Realizar la valoración inicial del impacto de la crisis	• Misiones exploratorias • EDAN • AVC • Mapas de actores • Listas de comprobación • Primeras fases del EML (análisis de la participación, árbol de problemas y de objetivos)	• Diagnósticos de situación • Propuesta resumida de proyecto, similar a un informe de identificación, que fija los objetivos básicos de la actuación • Presupuesto preliminar	• Puede consistir en una primera valoración inicial y, tras la puesta en marcha de actividades de emergencia y tras una evaluación de la misma, una valoración final • La propuesta resumida de proyecto suele ser, a diferencia de en la cooperación al desarrollo, el documento de relación con los financiadores
Diseño	• Decidir y concretar la intervención	• Segunda fase del EML (desde la elección de alternativas hasta la MPP) • Puede hacerse de modo parcial, usando solo algunos de los pasos del EML	• Proyecto formulado • Matriz de planificación del proyecto (MPP) • Cronograma • Presupuesto	• La tendencia, sobre todo en crisis largas, es a usar la MPP más o menos adaptada
Ejecución y seguimiento	• Poner en marcha lo planificado • Movilizar recursos • Corregir las desviaciones y adaptar el proyecto al contexto	• Diversas técnicas de comprobación de indicadores, consecución de resultados, realización de actividades, etc.	• Informes de seguimiento y progreso	• El seguimiento es una dimensión consustancial a la ejecución • El peso de los elementos logísticos en la ejecución suele ser grande
Evaluación	• Básicamente aprender y rendir cuentas sobre todas las dimensiones del proyecto	• Numerosas técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas	• Informes de evaluación	• Puede realizarse en diversos momentos y no solo al final de la ejecución

Lo dicho anteriormente lleva a proponer un «ciclo con dos bucles», sobre todo para las emergencias: uno primero más breve, centrado en la primera respuesta a la crisis, en el que entrarían la valoración inicial, la primera ejecución y la evaluación tendente a la corrección y adaptación inmediatas, y un segundo bucle, más convencional y similar a la GCP de cooperación, con las clásicas fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. Como puede verse, la fase de valoración, también llamada en desarrollo de identificación, se complica un poco y lleva aparejada la primera respuesta tras el desastre.

UNA VISIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO



Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Obviamente, antes incluso de comenzar las fases descritas de la GCP, la organización debe decidir si interviene en esa crisis o no, decisión nada fácil en muchos casos y que debe estar motivada por:

- Los primeros datos de la crisis, como la magnitud y el número de personas afectadas
- La respuesta local y sus límites
- El mandato de la organización
- El valor añadido en la respuesta, como la presencia previa y la experiencia en la zona y el sector
- Las posibilidades reales de conseguir medios y financiación
- La respuesta de otros actores

Por ello, considerando todos estos factores en un cronograma real, incluyendo la financiación, la secuencia de pasos en el seno de una organización tras un desastre sería:

1. Decisión provisional de actuar en la crisis
2. Valoración inicial
3. Decisión de actuar o no en base a datos de la valoración
4. Financiación I
5. Ejecución de emergencia y corrección
6. Diseño del proyecto
7. Financiación II
8. Ejecución y seguimiento
9. Evaluación

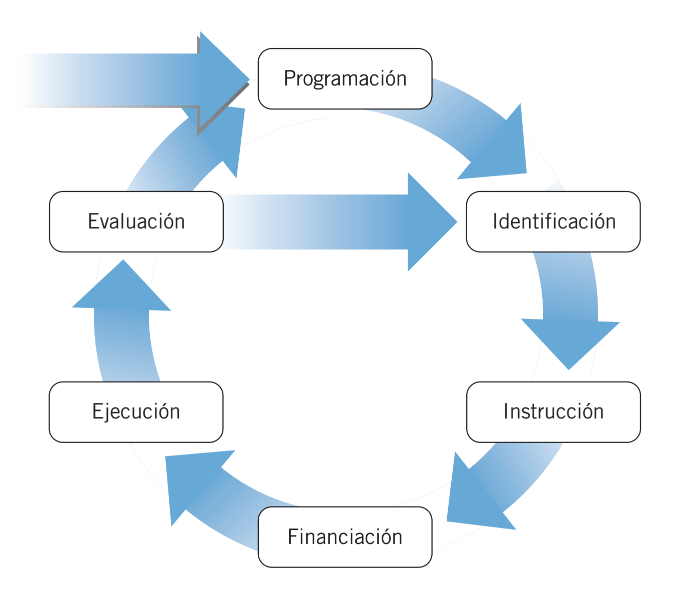
En la AH, no es extraño que los gastos iniciales de la fase de valoración inicial y primera ejecución (financiación I) sean asumidos por la propia ONG u organización humanitaria y que posteriormente esta no consiga fondos para continuar con el resto del ciclo y deba paralizar su actuación.

1.4. El ciclo del proyecto en la ECHO

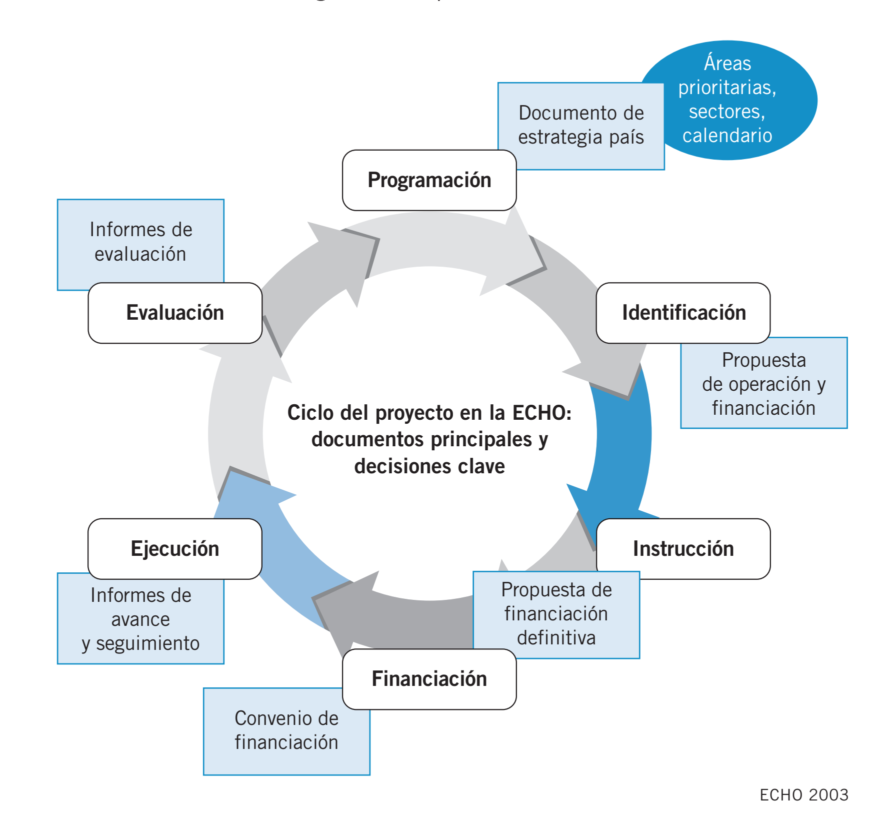
Para los organismos donantes, sobre todo para aquellos como la ECHO que no realizan proyectos directamente en el terreno sino que los ejecutan a través de ONG o agencias de la ONU, tiene sentido introducir en la GCP otras fases que pretenden dar coherencia al conjunto de su intervención (programación) y ayudar en su decisión de financiación o no de las propuestas (apreciación o *appraisal* y financiación).

Así, para la ECHO las fases de la GCP son: programación, identificación, instrucción o apreciación, financiación, ejecución y evaluación.

LAS FASES DE LA GCP SEGÚN LA ECHO



Si a esta visión simple se le añaden los documentos que se deben generar en cada fase, se obtendrá el siguiente esquema.



ECHO 2003

Para la ECHO, la utilización de la GCP pretende mejorar la calidad de los proyectos a través de:

- El establecimiento de objetivos claros y realistas
- La diferenciación entre objetivos y medios
- El aumento de la participación de los beneficiarios

Otros financiadores no han elaborado de forma tan precisa su visión de la GCP, pero existe consenso sobre la conveniencia de usar procedimientos similares y seguir la lógica del ciclo.

Capítulo 2.
La valoración: valoración inicial y adaptación

Es más apropiado hablar de valoración y no solo de valoración inicial, pues si bien nada más ocurrir el desastre se produce una valoración inicial, a lo largo de la actuación de las agencias humanitarias no se dejan de realizar valoraciones y adaptaciones hasta definir claramente el proyecto en un proceso continuo. Al trabajar en contextos cambiantes, se necesita contar con datos e información actualizados y fiables en todo momento para tomar las mejores decisiones respecto a la respuesta que debe darse.

Por ello, se debería contemplar la valoración en dos momentos esenciales de la GCP en la AH (véase el gráfico del capítulo 1.3 de este cuaderno):

1. **Un primer bucle** como una acción que hay que llevar a cabo tan pronto como la situación lo permita. La mayoría de las agencias sitúan esta acción entre las 24 y 72 horas posteriores al desastre o al desencadenamiento de la crisis, e incluso tienen mecanismos diseñados para ello, como se verá más adelante. Es un primer momento que solo pretende determinar si será necesaria la AH de socorro y proporciona una visión de alcance general de la situación. En esta etapa se identifican:

    - La magnitud del desastre (sin incluir necesariamente cifras exactas)
    - El impacto del desastre en la sociedad
    - La capacidad de las personas para afrontarlo
    - Las necesidades de socorro más urgentes y la manera de distribuirlas
    - Las prioridades para la acción
    - La utilización de los recursos para la respuesta inmediata
    - La necesidad de una segunda valoración inicial más detallada en una zona determinada o para un sector concreto
    - La posibilidad de que la amenaza continúe o surjan otras nuevas
    - La necesidad de asistencia internacional

2. **Un segundo bucle** como estudio de la situación más detallado y que forma parte de un proceso continuo de seguimiento, revisión y actualización, especialmente si la situación evoluciona con rapidez o cuando surgen casos que provocan grandes cambios en la situación previamente analizada, como, por ejemplo, brotes de epidemias o movimientos de población. Las agencias lo sitúan entre dos y cuatro semanas tras el desastre y se pretende que identifi-

que ya posibles necesidades de recuperación y, deseablemente, de desarrollo a medio plazo. Se identifican:

- Los daños a la estructura social
- La estimación del valor de los daños producidos
- La necesidad de la continuidad de la asistencia de socorro
- Los posibles lazos entre socorro y desarrollo
- Los posibles programas de medio plazo para la recuperación
- La necesidad de asistencia internacional

2.1. Requisitos para la valoración

En cualquier caso, las valoraciones iniciales se emprenden teniendo en cuenta cuestiones como la seguridad, la protección, el acceso, la posibilidad de participación de la población afectada y las garantías de independencia e imparcialidad.

- **Seguridad**. Debe considerarse desde dos puntos de vista diferentes:
  a) Las personas responsables de la valoración inicial pueden verse enfrentadas a incidentes de seguridad que, a su vez, pueden poner en peligro a la población a la que se trata de ayudar. Por ejemplo: sobre la ONG puede recaer la sospecha de actuar para el enemigo, debido a las preguntas y a los datos que recopila.
  b) La información que la población local puede proporcionar sobre seguridad es esencial para evitar peligros potenciales. Por ejemplo: conocen mejor que nadie la ubicación de las zonas minadas o pueden ayudar a entender el contexto para que se sepan reconocer algunas señales de peligro.

- **Protección**. Si se incluye a la población local en las actividades de valoración inicial, se pueden sacar a la luz cuestiones de protección respecto a determinados grupos que hubieran podido pasar desapercibidas, por ejemplo, las relacionadas con mujeres.

- **Acceso**. Si las agencias humanitarias no tienen garantizado el acceso a la zona del desastre, o la zona donde se encuentra la población afectada, difícilmente podrán llevar a cabo una valoración inicial fiable y útil para diseñar su respuesta.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

- **Participación**. Desde una simple consulta a la población hasta una valoración inicial liderada por la propia población afectada, sea cual sea la modalidad de participación elegida, se debe ser consciente de las ventajas y desventajas de la misma, y valorar los riesgos que puede suponer para la propia población, por ejemplo si en un conflicto se involucra solo a un grupo de los dos enfrentados.

- **Independencia e imparcialidad**. Una organización necesita conocer muy bien el panorama de las partes implicadas para poder decidir con quién se asocia o a quién contrata. El análisis de las dinámicas del contexto sociopolítico es esencial para encontrar los modos que aseguren y demuestren la imparcialidad. Por ejemplo, en algunas regiones será mejor trabajar con personas que no sean miembros de la población afectada; en otras habrá que intentar involucrar a todas las partes para que no se agrave la brecha causal del conflicto. Esto solo se puede saber tras ese conocimiento de la compleja realidad sociocultural. Algunas organizaciones humanitarias (OH) llaman a esto la posibilidad de tener «espacio humanitario».

2.2. Para qué sirve

El principal propósito de emprender una valoración inicial de necesidades es informar una decisión organizacional respecto a qué hacer ante una situación determinada: si emprender un proyecto de AH o no, y en caso de hacerlo, seguir con la GCP. Es una herramienta esencial para la toma de decisiones en relación con cuatro cuestiones principales:

- saber con precisión si se necesita la AH,
- en qué términos y con qué alcance,
- qué recursos planificar y priorizar,
- el diseño del programa.

Proporcionará la información necesaria para justificar la AH y para iniciar el proceso de planificación.

Pero los datos de la valoración servirán también en el seguimiento y en la evaluación, ya que proporcionan información para construir **líneas de base**, es decir,

para conocer con detalle la situación de partida, lo que permitirá valorar las variaciones en la misma de cara a realizar y justificar los ajustes necesarios.

2.3. Qué es

Una valoración inicial es una fotografía completa y detallada de los efectos del desastre. Es una fotografía que muestra *todo* lo que hace falta saber para tomar decisiones a la hora de planificar la respuesta con calidad y responsabilidad. Es una fotografía que habla de la historia, del contexto, de los actores presentes y la actuación que despliegan, de la situación de la población, de sus recursos para hacer frente al desastre, de sus necesidades y de la situación del país desde el punto de vista de las infraestructuras, las capacidades y la organización, entre otros. La principal herramienta en esta fase es la información, y el acceso a ella suele ser complejo en los desastres.

Conocer algunas definiciones de la valoración inicial puede dar un amplio panorama de lo que esta etapa supone.

ALNAP **menciona:**
«Identificar necesidades, reconocer las capacidades locales, conocer las demandas y delinear los obstáculos y oportunidades son los primeros retos en el ciclo del proyecto ya que darán forma al diseño del proyecto. Según cómo se realice esta valoración inicial tendremos como resultado un programa significativo para responder a las necesidades o un proyecto pobre que no interesa a la población afectada.»

La *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* habla del propósito de la valoración inicial del siguiente modo:
«Una valoración inicial de las necesidades que surgen tras un desastre servirá para dos propósitos principales. Primero, nos informará de los detalles sobre los planes y prioridades en la respuesta y, después, apoyará la búsqueda de la asistencia externa que la respuesta pueda requerir si la magnitud del desastre excede la capacidad local para cumplir la obligación humanitaria de responder. La valoración inicial ayudará a los responsables de tomar decisiones a determinar e implantar las medidas adecuadas de respuesta.»

Para *ACNUR*, una valoración inicial debe proporcionar una clara y concisa fotografía de la situación de emergencia en términos cuantitativos y cualitativos, incluyendo la información suficiente para determinar si se debe involucrar en la respuesta humanitaria y con qué amplitud, respondiendo a las preguntas: ¿cuál es el principal problema? y ¿hay o no una emergencia?

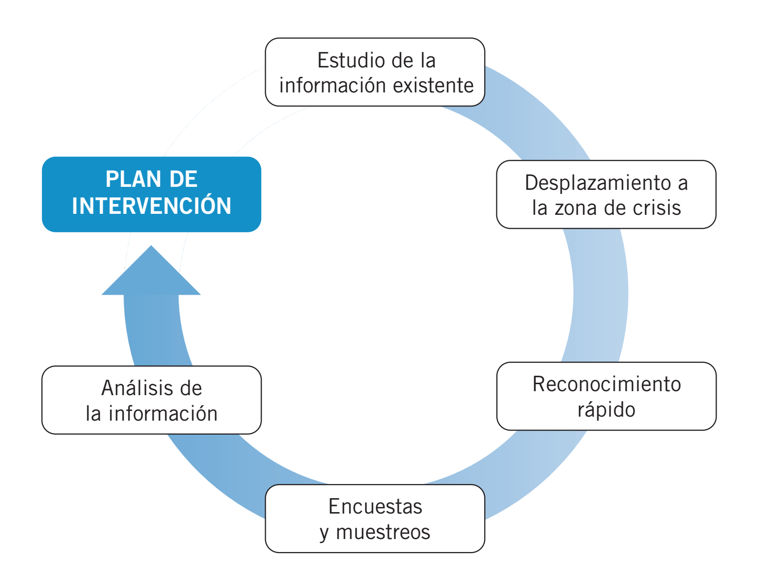
En el *Manual del Proyecto Esfera* se define la valoración inicial como la actividad que proporciona «una buena comprensión de la situación de desastre y un análisis claro de los riesgos que existen en cuanto a la preservación de la vida, la dignidad, la salud y los medios de sustento», además de constituir «la base para la prestación de la asistencia inmediata que pueda ser necesaria y para determinar las áreas en que deberá concentrarse una valoración más detallada».

Se puede encontrar una variada terminología para referirse a esta etapa inicial del ciclo del proyecto en la AH.

Acción contra el Hambre

Habla de la IDENTIFICACIÓN RÁPIDA DE NECESIDADES como la primera etapa del ciclo del proyecto que conduciría al diseño del plan de intervención. En esta etapa se recoge toda la información necesaria para avanzar en el proceso de diagnóstico: desde la preparación previa, con un estudio de la información existente y de la bibliografía previa, pasando por el desplazamiento a la zona de crisis para realizar un reconocimiento rápido, diversas observaciones, encuestas y muestreos, hasta el análisis de toda esa información recopilada.

Esta etapa se representa en los manuales de ACH de la siguiente forma:



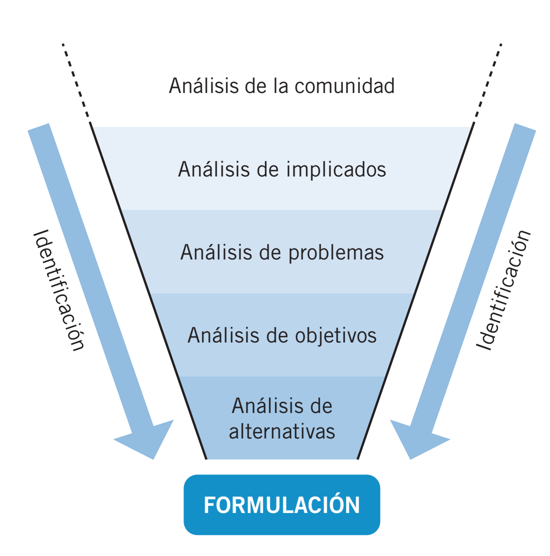
Cruz Roja Española

Tratando de homogeneizar el lenguaje del ámbito humanitario con el del desarrollo, denomina esta etapa como IDENTIFICACIÓN e incluye una fase descriptiva con el análisis de la comunidad y otra fase valorativa con la identificación propiamente dicha. Esto desembocaría en la siguiente etapa del ciclo, la formulación del proyecto.

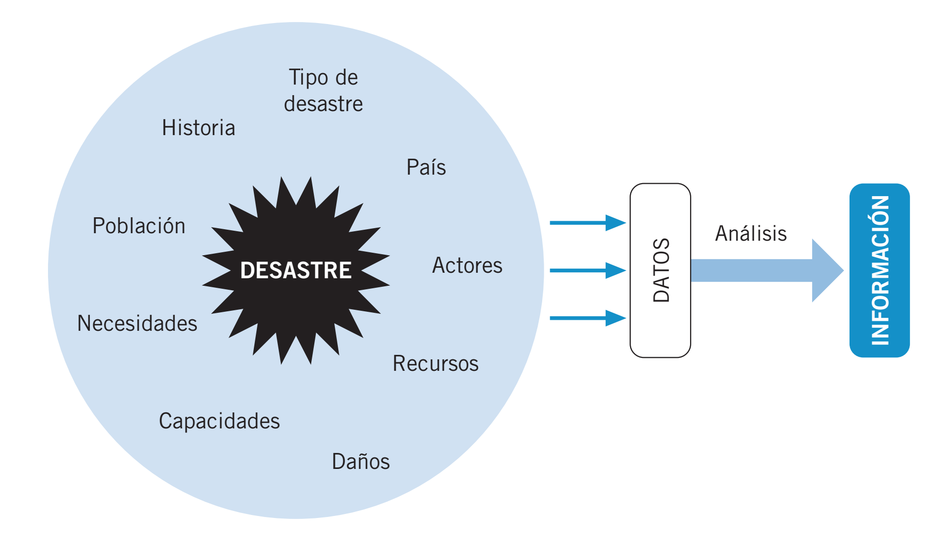
El diagnóstico de la comunidad supone el análisis de la población, el medio físico, la infraestructura y equipamiento y las actividades económicas y productivas, de cara al largo plazo.

La identificación comprende: el análisis de implicados, de problemas, de objetivos y de alternativas de actuación.

Una representación gráfica de esta etapa es la siguiente:



En cualquier caso, en esta fase se recopilan datos que, posteriormente, hay que analizar para transformar en información de utilidad para la toma de decisiones. Los datos en sí mismos sirven a las agencias para valorar el alcance del desastre, pero si no se analizan utilizando herramientas adecuadas, no serán de utilidad para diseñar un proyecto de respuesta con calidad y responsabilidad.

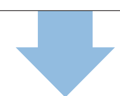


Los objetivos de la valoración van evolucionando según transcurre el desastre, como refleja el esquema que propone el PNUD.[1]

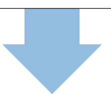
1. UNDP, *Disaster Assessment, Disaster Management Training Programme*, 2.ª edición, 1994, p. 10.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

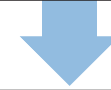
Fase de alerta
- Determinar si la población afectada está tomando medidas, y de qué alcance, para proteger sus vidas y pertenencias frente a la posible materialización del riesgo.
- Implementar medidas preparatorias para planificar una eventual valoración inicial.



Fase de emergencia
- Confirmar la emergencia comunicada y estimar la magnitud global del daño.
- Identificar, caracterizar y cuantificar la población en riesgo.
- Ayudar a definir y priorizar las acciones y los recursos que se necesitan para reducir los riesgos inmediatos.
- Identificar la capacidad de respuesta local, incluyendo la capacidad de recursos, organizacional, médica y logística.
- Ayudar a anticipar problemas futuros graves.
- Ayudar a gestionar y controlar la respuesta inmediata.



Fase de rehabilitación
- Identificar las necesidades de las personas afectadas.
- Identificar la política gubernamental en relación con la asistencia posdesastre.
- Estimar el apoyo adicional requerido a nivel nacional e internacional para el socorro y la recuperación.
- Dar seguimiento continuo a la eficacia de las medidas de respuesta de socorro y rehabilitación.



Fase de recuperación
- Determinar el daño a los recursos económicos y sus implicaciones en la política de desarrollo.
- Verificar el impacto del desastre en los programas de desarrollo que estaban en curso.
- Identificar las nuevas oportunidades de desarrollo creadas por el desastre.

Hay varios tipos de valoración inicial según:

- **El tipo de información que se recopila:**
  - Valoración inicial de la situación
  - Valoración inicial de las necesidades

- **La profundidad en la búsqueda de la información y la finalidad:**
  - Valoración inicial
  - Valoración detallada

- **El momento en que se realiza:**
  - Primera notificación
  - Evaluación inicial de la situación

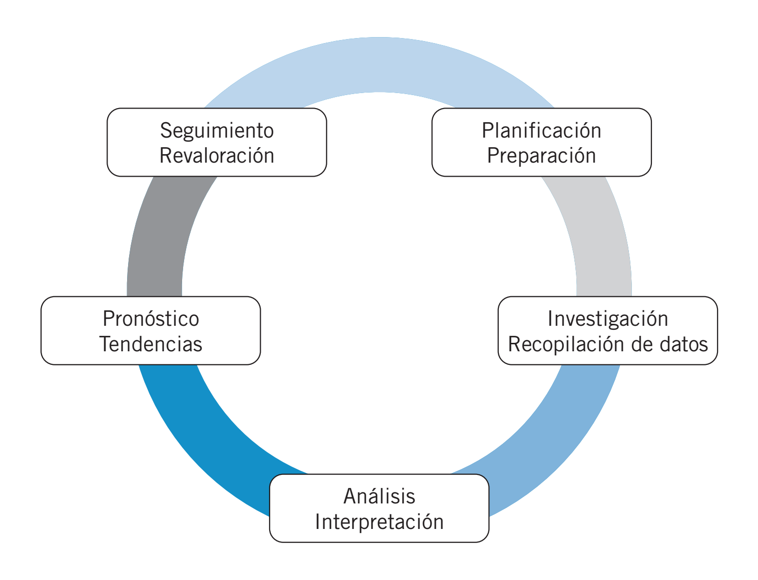
- **La metodología empleada:**
  - Valoración inicial formal
  - Valoración inicial no formal

- **Los actores implicados:**
  - Valoración conjunta
  - Valoración de una sola agencia

2.4. Cómo se hace

La valoración inicial sigue unos pasos y comprende unas actividades que generalmente son los mismos para todas las agencias humanitarias, aunque se les den nombres distintos. Comienza por la preparación de la misión de valoración inicial, se recopilan y analizan los datos, se redactan unas conclusiones a modo de pronóstico para poder tomar decisiones, se elabora un informe, y no termina aquí pues hay que estar continuamente verificando la actualidad de los datos para ajustar la acción de respuesta.

CICLO DE LA VALORACIÓN INICIAL



Algunas de las **claves para realizar una buena valoración inicial** son:

- Hay que identificar a los usuarios del resultado de la valoración inicial. No se utiliza el mismo tipo de herramienta ni se presenta la información en el mismo formato para un técnico de salud que para el equipo directivo de una ONG.
- Debe conocerse la necesidad de información para evitar trabajo innecesario y para no descuidar lo esencial. Hay que determinar qué es esencial conocer, cuál es el mejor modo de obtener esa información y dónde buscarla.
- La información tiene que ser precisa: hay que intentar acudir a las mejores fuentes de información, contrastarlas y triangular la información obtenida.
- Hay que combinar la precisión con la rapidez.
- La información tiene que ser actual y puntual: hay que realizar la valoración inicial lo antes posible y actualizar continuamente los datos para revisar las necesidades y la adecuación de la respuesta planteada.
- Hay que distinguir entre las necesidades crónicas «normales» en ese lugar y las necesidades provocadas por la emergencia.

- Hay que buscar información sobre capacidades, no solo sobre vulnerabilidad y necesidad.
- Los métodos, terminología y herramientas utilizados en la investigación deben ser aplicados de forma estándar, para que todos los usuarios entiendan lo mismo.
- El personal que realiza la valoración inicial tiene que estar bien formado y ser sensible con las cuestiones relacionadas con la población afectada, especialmente para no generar falsas expectativas.
- Los resultados de la valoración inicial deben ser presentados en forma que impliquen una priorización y una toma de posición para la acción.
- La valoración inicial no cubre absolutamente todo; hay que tener en cuenta cuestiones intangibles que pueden ser de gran importancia.
- Toda agencia debería contar con recursos de disponibilidad inmediata para realizar valoraciones iniciales.

Algunos organismos internacionales han diseñado mecanismos propios para realizar la valoración inicial:

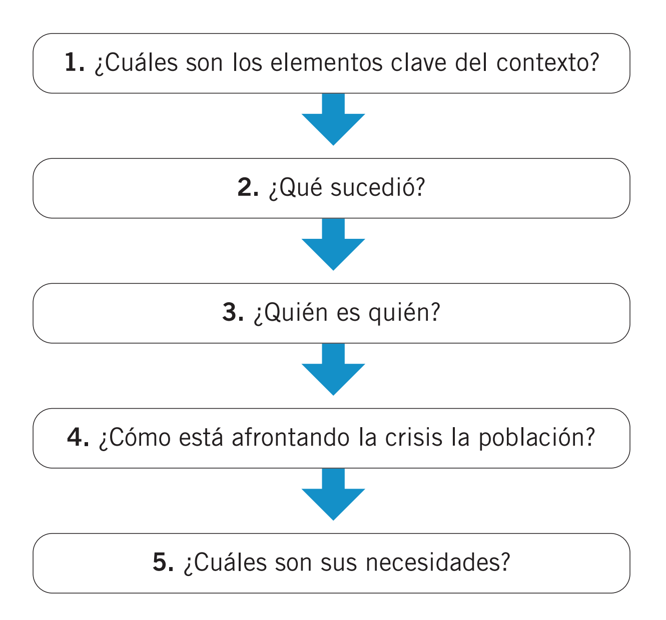
- **UNDAC** – Mecanismo de Naciones Unidas para la valoración inicial y la coordinación. Diseñado para proporcionar información en la primera fase de un desastre de inicio repentino y para coordinar el socorro internacional, lo gestiona el servicio de emergencias de la OCHA. En grandes emergencias se tratan de hacer valoraciones iniciales conjuntas entre varias agencias *(common needs assessment)*.
- **DART** – Equipos de valoración inicial y respuesta a desastres de la OFDA (Oficina para la Asistencia de Catástrofes en América Latina y Caribe). Además de las valoraciones iniciales, coordinan la ayuda de USAID. Son el brazo de la OFDA en el terreno y tienen capacidad de respuesta operativa.
- **FACT** – Equipos de valoración inicial y coordinación en el terreno de la FICR. Son equipos de despliegue rápido para apoyar a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en su función auxiliar de respuesta nacional a catástrofes.
- **Misiones exploratorias** – Es una terminología de uso frecuente en muchas ONG para referirse a las misiones cortas de valoración de necesidades.

2.5. Métodos y herramientas de valoración

El listado de datos e información que deben recopilarse y analizarse es muy extenso, y hay diferentes modos para llevar a cabo esta acción. Algunas personas consideran que los responsables de la valoración inicial deben tener algo de investigador, una curiosidad especial, una actitud respetuosa y una sensibilidad hacia cuestiones socioculturales.

Con el uso de los métodos y herramientas a disposición de la comunidad humanitaria se va a generar información que servirá de base para el diseño de la respuesta.

¿Qué cuestiones deben responderse?:



Si se hace un paralelismo con el ciclo de un proyecto de desarrollo, se estaría hablando de la **fase de identificación** del proyecto, en la que, siguiendo los pasos del enfoque del marco lógico, se pasaría por:

- Análisis del contexto
- Análisis de la participación

- Análisis de implicados
- Análisis de vulnerabilidad-capacidad
- Análisis de problemas
- Análisis de objetivos

Estos se corresponden con las preguntas que guían la valoración y que van a responderse a continuación.

2.5.1. ¿Cuáles son los elementos clave del contexto?
Antes de la decisión de realizar una AH, y para informar precisamente dicha decisión, es necesario realizar un análisis del contexto, de la manera más global –en cuanto al alcance del mismo– y detallada –en cuanto a lo exhaustivo de la recopilación de información– posible.

Por estudio del contexto se entiende el estudio de la situación existente en la zona previa a la crisis y que es diferente del estudio de la crisis en sí. No diferenciar esto llevaría a confusiones que provocarían, posiblemente, decisiones erróneas en cuanto a la respuesta más pertinente.

Entre los elementos clave se encuentran la historia, el clima, la geografía, las cuestiones socioculturales (etnia, género, edad), la situación social y económica y la situación humanitaria.

a) Antecedentes históricos

Se necesita conocer sucesos, datos y fechas, todos los antecedentes históricos relevantes en relación con la situación político-militar del país: relación de fuerzas, minorías, organización política, funcionamiento de los poderes públicos, medios de comunicación, censura, articulación de la sociedad civil, relaciones diplomáticas, de cooperación y/o de dependencia, etc.	**Herramientas de posible utilización:** • Entrevista con informantes clave • Revisión de textos • Líneas históricas

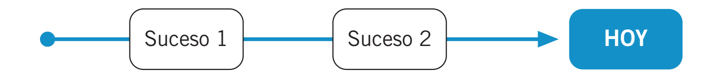
Las **líneas históricas** se utilizan para comprender la historia reciente de un área, identificando algunos eventos o sucesos que hayan impactado la vida de la población afectada.

Hay que utilizarlas con cuidado ya que se puede topar con peculiaridades de la idiosincrasia propia de cada pueblo (orgullo, timidez, vergüenza…). Para no ofender a nadie y favorecer la participación, se puede también hacer en paralelo una línea histórica del propio país e invitarlos a tener confianza.

Otro factor que puede perturbar el resultado del ejercicio es la manipulación que suele pesar sobre la historia. Habrá que comparar los resultados con otras informaciones.

Lo ideal es que participe un amplio espectro de representantes de la zona o comunidad. En función de las cuestiones culturales y sociales, se podrá hacer el ejercicio con un grupo mixto y variado en su composición o habrá que crear grupos más homogéneos.

Pasos a seguir:
1. Trazar una línea que represente los últimos veinte años y resaltar dos o tres eventos en orden cronológico.
2. Explicar que la finalidad es completar el espacio con otros eventos o sucesos que hayan sucedido a lo largo de ese tiempo.



3. Animar a que hagan memoria y cuenten lo que pasó antes y después del incidente. Anotar sus comentarios y sentimientos, sin impedir que sean ellos mismos los que dibujen y escriban en la línea. Se admiten tanto eventos positivos como negativos.
4. Comprobar con ellos que están reflejados los sucesos más relevantes, incluyendo desastres, batallas, etc., y preguntar si se pueden establecer relaciones de causa-efecto entre esos acontecimientos.

Preguntas que pueden animar la participación:
- ¿Qué acontecimientos han tenido un efecto importante en esta zona en los últimos cinco, diez, quince años?

- ¿Qué signos de esos acontecimientos pueden verse en el paisaje de alrededor, en el entorno?
- ¿Qué impacto tuvieron en la población?

b) Situación social y económica

Hace falta conocer y comprender la composición social del país y de la zona afectada:	**Herramientas de posible utilización:**
• La composición étnica • Las relaciones de género • Las relaciones y los roles de los distintos grupos de edad • Las jerarquías sociales basadas en casta, religión, pertenencia étnica, idioma, riqueza Además, hay que recopilar indicadores que hablen de: geografía, clima, vegetación, número de habitantes y características, estructura social, principales fuentes de ingresos, sistemas de producción, recursos naturales, comercio, índices de delincuencia, etc.	• Diálogo participativo • Censos • Trabajo preparatorio con partes implicadas clave • Entrevistas con informantes clave • Revisión de textos • Escala *(ranking)* de riqueza y vulnerabilidad • Identificación de la cesta de recursos de la población • Identificación de los pilares de la supervivencia • Análisis de los procesos de producción En general se sugiere combinar herramientas cualitativas y cuantitativas, y herramientas participativas con otras que no lo son para completar este análisis.

Las **escalas (*ranking*) de riqueza y vulnerabilidad** se utilizan para comprender el reparto de recursos entre los distintos grupos de la comunidad. Es importante lograr la participación en su elaboración, especialmente de los grupos más vulnerables o los que normalmente no tienen voz, por lo que se sugiere construirlas con grupos pequeños.

Suelen surgir muchos debates, por lo que se sugiere prestar especial atención a las reacciones, al lenguaje corporal y al comportamiento de los participantes para descubrir relaciones de poder y conocer las percepciones que cada grupo tiene de sí mismo y de los demás.

Pasos a seguir:
1. Enumerar los grupos de riqueza.

2. Enumerar los diferentes recursos disponibles para la población.
3. Establecer la distribución de recursos por grupos de riqueza (no es necesario escribir, se puede hacer con, por ejemplo, piedras, granos de legumbres o semillas).

Recursos \ Grupos de riqueza	1	2	3	4
A				
B				
C				

c) Geografía y medio ambiente

Hay que conocer también el medio físico en el que se actuará:	**Herramientas de posible utilización:**
• Topográfico: montañas, ríos, volcanes, campos, etc. • Social: edificios públicos, sitios de culto, lugares culturales, colegios, hospitales, cementerios, etc. • Económico: infraestructuras, zonas de producción, mercados, etc.	• Mapeos colectivos • Estudio documental

Los **mapeos colectivos** son ejercicios de gran utilidad y favorecen la participación de la población. Permiten comprender cómo la población percibe el área.

Los pasos a seguir son:
1. Planificar la sesión, invitar a los participantes y explicar el objetivo.
2. Dejar que los participantes definan cómo se dibujará el mapa y quién será responsable de dibujarlo.
3. Hacer el mapa: sugerir que se dibujen primero los límites (cuidado en zonas de conflicto fronterizo), y continuar luego con los demás componentes

(topográfico, social, económico). Hacer preguntas para animar la participación.
4. Pedir que un participante explique el mapa a los demás y estos realicen correcciones.
5. Hacer una foto o copia del mapa.

d) Situación humanitaria de base

La situación humanitaria en sí misma también requiere un estudio y análisis que abarque cuestiones de género, situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad, índices de mortalidad, violaciones de derechos humanos, problemas de acceso, etc.; que permita valorar la gravedad de la situación, y que ayude a orientar la actuación.	**Herramientas de posible utilización:** • Análisis de vulnerabilidad-capacidad • Análisis documental • Encuestas y muestreos • Entrevistas con autoridades y otros actores humanitarios

e) Tiempo

Conocer los calendarios y agendas de la población será esencial para el posterior paso de diseño de la intervención. Hace falta conocer cómo emplean su tiempo las personas, las familias y las comunidades, así como la distribución de dicho tiempo en función del clima y de las estaciones.	**Herramientas de posible utilización:** • Calendarios de actividad productiva y no productiva • Calendario de actividad estacional • Agenda o rutina diaria

Las **agendas o rutinas diarias** son interesantes para visualizar la organización personal y/o grupal del tiempo. Ayudan a establecer la rutina diaria y así saber en qué momento las personas están más ocupadas y cuándo más disponibles, de cara a la posterior planificación de actividades.

Para que sean realmente útiles, es mejor realizarlas por grupos homogéneos pequeños en función, por ejemplo, del género, el estrato social o la profesión.

Pasos a seguir:
1. Convocar el encuentro y explicar el objetivo.
2. Dibujar una tabla en la que cada columna corresponda a una parte del día.
3. Invitarlos a describir las actividades que realizan a lo largo de un día típico.
4. Abrir el debate e invitarlos a explicar las dificultades que afrontan cada día.

Como la agenda puede variar dependiendo de la estación o del día de la semana, es conveniente dibujar más de una agenda por grupo.

Hoy día, aunque se cuenta con un fácil acceso a numerosa bibliografía escrita y a Internet, no por ello deben desdeñarse las técnicas y herramientas de recopilación de la información que ponen en relación directa con la población afectada y con actores clave presentes en la zona o con gran conocimiento de la misma. Algunas de las herramientas con las que se pueden extraer datos sobre estos elementos y analizarlos son:

- **Realizar entrevistas.**
- **Prestar atención a la tradición oral de la población.**
- **Utilizar grupos focales.**
- **Revisar la historia.**
- **Realizar o consultar análisis socioantropológicos.**
- **Construir o consultar mapas de la zona.**
- **Consultar o elaborar calendarios climáticos y de actividad.**
- **Consultar gráficos con datos económicos.**

2.5.2. ¿Qué sucedió?

Es muy difícil acceder a toda la información necesaria para planificar la intervención, pero al menos en las primeras horas tras la eclosión de la crisis es necesario conocer los detalles esenciales que permitan una primera toma de decisiones. Más adelante, la información se irá completando, corrigiendo y concretando; el plan será revisado en un proceso continuo de vigilancia de la situación para poder realizar esos ajustes que permitan responder de la manera más adecuada.

Sin embargo, la situación puede ser descrita de muy diversas maneras por diferentes actores. Una complicación puede derivarse del desconocimiento del con-

texto, que podría llevar a ignorar elementos esenciales de la crisis y de sus causas. ALNAP propone realizar un estudio simultáneo desde dos perspectivas:

- Visión global de la crisis: no guiarse por la propia percepción, sino hablar con la gente, escuchar sus versiones e intentar comprender su visión de las causas; de ese modo se obtendrá una descripción general.
- Visión en detalle: analizar la crisis con relación al entorno, la economía y la población; profundizar en cómo se ha visto afectada la vida de las personas.

Hay que conocer bien el desastre o la crisis a la que se hace frente. Las herramientas que se utilizan en los diagnósticos rurales participativos pueden ser útiles si se usan de modo comparativo: antes y después de la crisis.

- **Visitas**
- **Transectos (paseos estructurados)**
- **Mapeos**
- **Calendarios**
- **Escalas de riqueza**

Para realizar valoraciones iniciales, además de todas las herramientas citadas, numerosas agencias y manuales proporcionan listados de comprobación, de gran utilidad en momentos de emergencia y cuando es imprescindible tomar decisiones rápidas basadas en unos buenos datos bien analizados. Ayudan a no dejarse nada fuera del análisis, suponen un método práctico para cerciorarse de que se ha examinado todo lo esencial y se ha recopilado la información y son de utilidad para guiar la búsqueda de la información.

UNA POSIBLE LISTA PARA VALORAR EL IMPACTO DEL DESASTRE ES:[2]
General
• De qué tipo de desastre/crisis se trata • Cuándo ocurrió • Qué áreas se han visto afectadas • Si se conocen sus causas inmediatas y de raíz (coyunturales, estructurales) • Si ha ocurrido otras veces y con qué frecuencia
Efectos
• Naturaleza del daño, intensidad de la crisis • Qué efectos ha tenido en el país, en las principales ciudades • Qué efectos ha tenido en las infraestructuras (casas, carreteras, puentes, electricidad, suministro de agua, etc.) • Cómo evoluciona la situación y si se esperan efectos secundarios (incendios, avalanchas, inundaciones, etc.)
Población
• Número de personas que supuestamente están afectadas • Porcentaje de población en la zona afectada, respecto a la población global • Composición de la población afectada: sexo, edad y tamaño medio de las familias • Personas que supuestamente están muertas, heridas, desaparecidas, sin hogar, hospitalizadas • Si hay personas evacuadas, dónde, cuántas, en qué condiciones y con qué necesidades • Daños estimados en las reservas de alimentos, cosechas y ganado
Acciones tomadas
• Por parte de las autoridades locales y nacionales • Por parte de las organizaciones locales y nacionales • Por parte de las agencias internacionales • Por parte de la propia población • Si hay establecido algún mecanismo de coordinación
Necesidades
• Las principales necesidades que se deben cubrir en agua, saneamiento, refugio, comida, salud, otros suministros • Qué tipo de asistencia será necesario proporcionar en los próximos días, semanas y meses
Recursos
• Recursos humanos, materiales y financieros disponibles a nivel local • Facilidades de transporte y almacenamiento disponibles a nivel local • Estado de carreteras, puertos, ferrocarril y aeropuertos • Estado de las telecomunicaciones y necesidad de equipos • Qué hay que suministrar desde fuera del país • Cuál es la capacidad de la contraparte local (si la hay) para ejecutar la operación de ayuda

2. Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, *Handbook for Delegates*, Ginebra, 1997, p. 654.

Además, pueden encontrarse otros listados y herramientas en:

- **La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)** desarrolla abundante material al respecto en diversos manuales:
  - Manual de campo de la OFDA. Propone el método **EDAN** – evaluación de daños y análisis de necesidades. Hace un recorrido por las características de los distintos eventos que generan efectos adversos y, por tanto, pueden desencadenar un desastre; propone pautas de logística; explica diversas técnicas de recolección de datos y de análisis e interpretación de la información, y explica cómo elaborar censos, mapas e informes. Propone diversos listados de comprobación por áreas sectoriales: salud, agua, saneamiento, etc.
  - Guía de operaciones en el terreno (**FOG** - *Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response*). Contiene pautas diferenciadas para desastres de inicio brusco y desastres de inicio lento, y un completo listado de comprobación que cubre desde los aspectos más generales hasta los detalles en materia de población, salud, nutrición, agua, alimento, refugio, rescate, saneamiento, logística, coordinación e infraestructuras.

- Los manuales de la **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja** y la **Media Luna Roja** *(Handbook for Delegates, Disaster Emergency Needs Assessment, Disaster Needs Assessment Manual)* incorporan diversas explicaciones sobre cada tipo de evento y desarrollan herramientas para recopilar y analizar la información. Proponen tablas para trabajar en caso de inundaciones, erupciones volcánicas, *tsunamis*, sequías, tormentas tropicales, accidentes químicos o industriales, desplazamientos de población, terremotos y deslizamientos de tierras.
  En cada tabla aparecen:
  1. Características generales del evento
  2. Efectos adversos típicos que produce
  3. Un listado de necesidades de emergencia típicas

- **El Proyecto Esfera**[3] incorpora en su Manual abundantes referencias bibliográficas sobre cómo realizar valoraciones iniciales en situación de emergencia.

3. El Manual está disponible en varios idiomas en www.sphereproject.org

Además, reproduce algunos listados de comprobación:
- Valoración inicial en materia de abastecimiento de agua y saneamiento
- Seguridad alimentaria para la metodología y los informes
- Valoración de la seguridad alimentaria
- Valoración de la nutrición
- Logística de la gestión de la cadena de abastecimiento
- Valoración inicial de necesidades en materia de refugios, asentamientos y artículos no alimentarios
- Valoración de los servicios de salud

- En el entorno de **Naciones Unidas**, cada agencia ha desarrollado y adaptado las herramientas de valoración inicial según su mandato:
  - En diversos manuales de ACNUR se incluyen prácticos formatos y listados para trabajar con personas refugiadas y desplazadas. Especialmente útil es el *Manual para emergencias*[4] y las líneas para establecer y organizar campos de refugiados.
  - El PNUD ha desarrollado un manual sobre valoración inicial de desastres que se trabaja en sus cursos sobre gestión de desastres y que incluye algunos estudios de caso a modo de ejemplo.
  - UNDAC incluye listados exhaustivos para trabajar en las áreas sectoriales: refugios, agua, salud, saneamiento, etc.

2.5.3. ¿Quién es quién?

Se trata de conocer las estructuras sociales (tradicionales o impuestas), estudiar la administración local y el sistema político local, saber qué ONG locales e internacionales están presentes y cómo actúan, entender las relaciones de conflicto entre las partes o al menos saber identificar las partes enfrentadas, determinar las características de las distintas partes implicadas en el desastre y en la respuesta y sus relaciones, estar atentos a los cambios sociales o institucionales que se puedan producir y afectar por tanto a la AH.

Esencial y no siempre fácil, la valoración inicial requiere personal preparado, con gran sensibilidad social y cultural y mucho tacto para no generar reacciones adversas ni causar problemas de seguridad.

4. ACNUR, *Handbook for Emergencies*, 2.ª edición, 2000.

Hay varias herramientas comúnmente aceptadas y utilizadas que pueden ayudar a recopilar estos datos y analizarlos:

- **Consultar o realizar análisis socioantropológicos.**
- **Llevar a cabo un análisis de implicados.**
- **Realizar análisis institucionales (de la propia institución y de otros actores).**
- **Dibujar diagramas: de interacción, de Venn.**
- **Elaborar análisis de proximidad/distancia.**

El **análisis de implicados** se utiliza para conocer mejor la población, los grupos en los que se divide una sociedad. Establecer una tipología organizada de partes interesadas y conocer sus «agendas» es un paso importante para ayudar a comprender las diferentes visiones sobre el problema y, por tanto, las diferentes propuestas de solución que habría que tener en cuenta antes de decidir la estrategia.

Las partes interesadas en el proyecto pueden ser individuos, grupos, instituciones o empresas, cualquier persona o colectivo que sea susceptible de tener un vínculo con el proyecto. Realizando este tipo de análisis se identificará no solo las partes sino también cómo el proyecto podría afectarles, positiva o negativamente, con lo que se tendrá más información para planificar la acción en relación con esas diferentes partes, de forma que no se creen oponentes a la iniciativa.

Para llevar a cabo este análisis, cada actor aplica su propio método.

En los proyectos de ayuda humanitaria no suelen usarse todas estas técnicas pero sí algunas de ellas para poder elaborar buenos censos basados en un conocimiento profundo de la comunidad y sus necesidades.

ALNAP propone realizar un buen análisis antropológico y social antes de realizar este análisis de implicados o partes interesadas, y lo divide en dos etapas:

- **Etapa 1 -** Confeccionar un listado de todas las partes y describirlas. Es un trabajo descriptivo para identificar y clasificar a las partes (ONG, instituciones, individuos, empresas, otros actores), comprender quiénes son y las relaciones que tienen entre ellas.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Se puede realizar de forma participativa, incluyendo a personas con un amplio conocimiento de distintos actores. Se necesitará triangular la información y probablemente utilizar grupos focales separados para contrastar los resultados.

Para organizar la información que se obtiene en un taller de este tipo puede usarse esta tabla, que habrá que adaptar en función del contexto y de la información que sea relevante en cada momento.

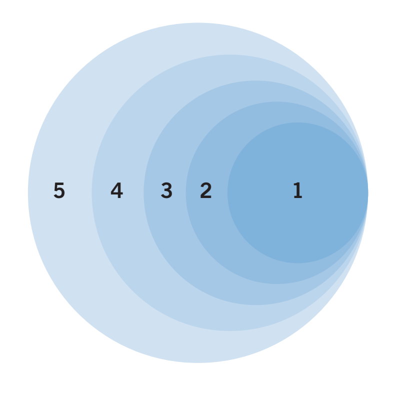
Actor o parte	Naturaleza		Mandato y principios	Origen / Historia	Naturaleza de las relaciones con la organización	Capacidad de distribución	Capacidad de rendir cuentas	Capacidad de trabajar en situaciones de crisis
	Internacional							
	Nacional							

- **Etapa 2 -** Describir la interacción entre las partes. Se trata de identificar las relaciones, especialmente las de poder, entre las partes. Hay varios diagramas que ayudan a organizar y analizar esta información:
  - Diagrama de interacción
  - Diagrama de Venn
  - Análisis de proximidad/distancia
  - Diagramas de redes

El **análisis de proximidad/distancia** además ayuda a conocer el grado de proximidad de cada parte implicada con respecto a la población afectada. Hay que combinar la composición mixta del grupo con el que se va a trabajar en este análisis con la creación de un ambiente seguro para la participación.

Se representa gráficamente en círculos concéntricos. Se sitúa en el medio a la población afectada y en cada nuevo círculo se coloca a otro actor o parte implicada.

Hay que explorar los motivos de cada elección y preguntar por qué se colocó a ese actor y no a otro, cuáles son las diferencias entre ambos para que se haya elegido a uno y no al otro, etc.



1. Población afectada
2. Asociaciones locales
3. Municipalidad
4. ONG nacionales
5. ONG internacionales

2.5.3.1. ¿Cuál es la situación de la organización?

Toda organización que actúe de forma responsable y eficaz debe conocer muy bien cuál es su capacidad de actuar, especialmente ante crisis que requieren una respuesta rápida. Por ello, el **análisis institucional** no se realiza en el momento mismo de la emergencia; más bien cada organización debería ser consciente con anterioridad de su propia situación antes de emprender una respuesta humanitaria.

En relación con la capacidad organizativa, hay ciertos elementos a los que debe prestarse atención:

- Identidad: todos los miembros de la organización deben conocer e identificarse con la misión y la base jurídica de la organización, la dirección y la gestión (estructura, sistemas y procedimientos) para lograr un correcto funcionamiento.
- Recursos humanos: una buena base humana, con experiencia, bien capacitada y competente garantizará unos mejores resultados.

- Recursos financieros: la organización eficaz y responsable necesita independencia para actuar en la arena humanitaria; muchas veces unas fuentes de recursos diversificadas ayudan a mantener esa independencia.[5]
- Programas efectivos: cada organización debe contar con sistemas de planificación, seguimiento y evaluación consolidados y conocidos por el personal; con ello se obtendrán programas adecuados a las necesidades de los colectivos con los que trabajan.



Prácticamente, la herramienta más extendida en la comunidad humanitaria para realizar este análisis es el **método DAFO**, que permite conocer las debilidades y fortalezas de la organización y las amenazas y oportunidades con las que se puede encontrar en el entorno.

5. Se recomienda consultar el Código de Mejores Prácticas en la Dirección y el Respaldo al Personal de Cooperación, People in Aid, ODI, 1997.

TABLA PARA EL ANÁLISIS DAFO

		ORIGEN	
		Interna	Externa
INFLUENCIA	Positiva	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
	Negativa	DEBILIDADES	AMENAZAS

El método DAFO[6] tiende a sobrevalorar las percepciones de los participantes, por lo que deberá ser complementado con otros análisis y fuentes de información más objetivos. Suele realizarse en forma colectiva mediante un taller.

Los pasos a seguir en un taller DAFO son:

1. Determinar los temas a analizar. Se realiza una lluvia de ideas abierta respecto a la organización. El resultado se presenta como una agenda de temas de discusión, y se ordena conforme a los siguientes apartados:
- Misión
- Actividades
- Estructura de la organización
- Presencia y cobertura territorial
- Planificación, administración y gestión
- Recursos humanos
- Recursos materiales y financieros
- Proyección e imagen pública

2. Identificar las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades a través del trabajo en grupos. El moderador del taller debe explicar el método DAFO insistiendo en la separación, a efectos analíticos, de las dimensiones internas (debilidades y fortalezas) y externas (amenazas y oportunidades). Posteriormente, los participantes son divididos en pequeños grupos para facilitar la participación. En los grupos se identifican las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades para cada uno de los temas identificados, y se anotan en tarjetas de colores que han sido previamente distribuidas: rojo para las amenazas, azul para las oportunidades, verde para las fortalezas y amarillo para las debilidades. Dependiendo del tiempo y del número de temas, los grupos pueden abordar la agenda completa o solo una parte, que les será asignada por la persona a cargo del taller.

6. Cruz Roja, *Herramientas de planificación*, Madrid, 2002.

3. Presentar los resultados y debatirlos. El portavoz de cada grupo expone los resultados, colocando las tarjetas en un gran cuadro situado en la pared en el que se han dibujado los dos ejes del análisis. Una vez finalizada la exposición de los grupos, se abre un turno de discusión para cada uno de los ocho grandes apartados mencionados en el primer paso.

4. Sistematizar los resultados. El contenido de las tarjetas y las aportaciones, matizaciones o correcciones realizadas en el debate final son transcritos en un documento que se utilizará para la siguiente fase del proyecto de planificación.

2.5.4. ¿Cómo afronta la crisis la población afectada?

Es esencial valorar las reacciones de la propia población afectada. Diseñar una respuesta sin tener en cuenta la realidad local podría perjudicar a la misma población y sus esfuerzos de recuperación y llevaría al fracaso la potencial iniciativa humanitaria, ya que la población no estaría interesada. De ahí que sea necesario conocer muy bien:

- Qué capacidades y vulnerabilidades tienen
- Qué mecanismos para afrontar los efectos del desastre poseen, han puesto en marcha o serían capaces de utilizar
- Cuáles de esas capacidades pueden verse fortalecidas con la AH
- Qué estrategias o iniciativas locales hay ya en marcha y pueden servir de base o pueden apoyarse para no duplicar esfuerzos

Una de las herramientas más utilizada es el **análisis de vulnerabilidad-capacidad** (AVC). Su propósito es que cada grupo con el que se realice este análisis comprenda sus propias vulnerabilidades y sea consciente de sus capacidades; para las agencias será esencial para definir mejor el colectivo meta con el que trabajar y entender mejor las causas de las necesidades y demandas del grupo.

Es un una herramienta que necesita desagregar los datos, incluso cuando sea posible trabajar con grupos focales por separado (hombres, mujeres, niños, personas de edad, etnias, grupos religiosos, etc.).

La representación en una matriz varía de unas organizaciones a otras; a continuación se ofrece un modelo para ordenar los datos.

	VULNERABILIDAD			CAPACIDAD		
	Hombres	Mujeres	Niños/as	Hombres	Mujeres	Niños/as
Física/material • Salud y discapacidad • Medios de sustento • Reservas de comida Reservas de agua Cosechas Ganado Acceso a mercados Transporte Alojamiento Tecnologías Acceso a dinero Pobreza y riqueza relativas Características de la tierra, el clima y el medio ambiente						
Social/organizativa • Estructura familiar Clanes, grupos Organización social Organización política Grupos sociales informales División por: Género Raza Etnia Clase Casta Religión Capital social (sistemas de poder) Educación Sistemas de distribución de mercancías y servicios						
Psicológica/actitudinal • Perfil psicológico Historia de la crisis Expectativas de apoyo externo Estrategias de afrontamiento existentes Factores culturales Factores psicológicos Cambios en las estructuras sociales o de poder						

2.5.5. ¿Cuáles son las necesidades de la población afectada?

Si todos los pasos anteriores permiten conocer el contexto y ayudan a comprender las dinámicas, es el momento de identificar las necesidades y demandas de la población afectada por el desastre. Es un momento difícil por diversas razones:

- **Sesgos:** se puede estar influido por las creencias, el mandato y la cultura propios, así como tender a realizar análisis parciales que conduzcan a conclusiones erróneas.
- **Manipulación:** es un momento que se presta fácilmente a la manipulación por parte de personas, grupos u organizaciones con intereses particulares.
- **Imposiciones:** pueden recibirse listados tipo «lista de la compra» donde se solicitan mercancías o provisiones que no responden a necesidades reales y determinadas por la propia población afectada.
- **Participación:** se puede olvidar tener en cuenta las percepciones, necesidades y demandas de parte de la población que, por motivos culturales, sociales o políticos, no toman parte en los talleres o en las actividades de valoración inicial. Es esencial tener muy claro de qué necesidades se está hablando, quién las siente y quién las pone de manifiesto. Se requiere mucho tacto y habilidad para saber extraer la información «oculta» sin provocar problemas de protección o seguridad.

Es necesario conocer sus problemas y necesidades, cuantificarlos, saber y tener claro de quién o quiénes provienen esas necesidades y cómo convertirlas en demandas.

Algunas herramientas de utilidad en este momento son:

- **Análisis de problemas**
- **Análisis de necesidades y demandas**
- **Recopilación de datos / información de diversas fuentes**

El **análisis de problemas** que propone el EML es ampliamente utilizado por casi todas las agencias para identificar los aspectos negativos de una situación y establecer las relaciones de causa-efecto que hay entre ellos. En situaciones de emergencia puede que no sea posible realizarlo de modo riguroso.

Para realizar este análisis se siguen los siguientes pasos:

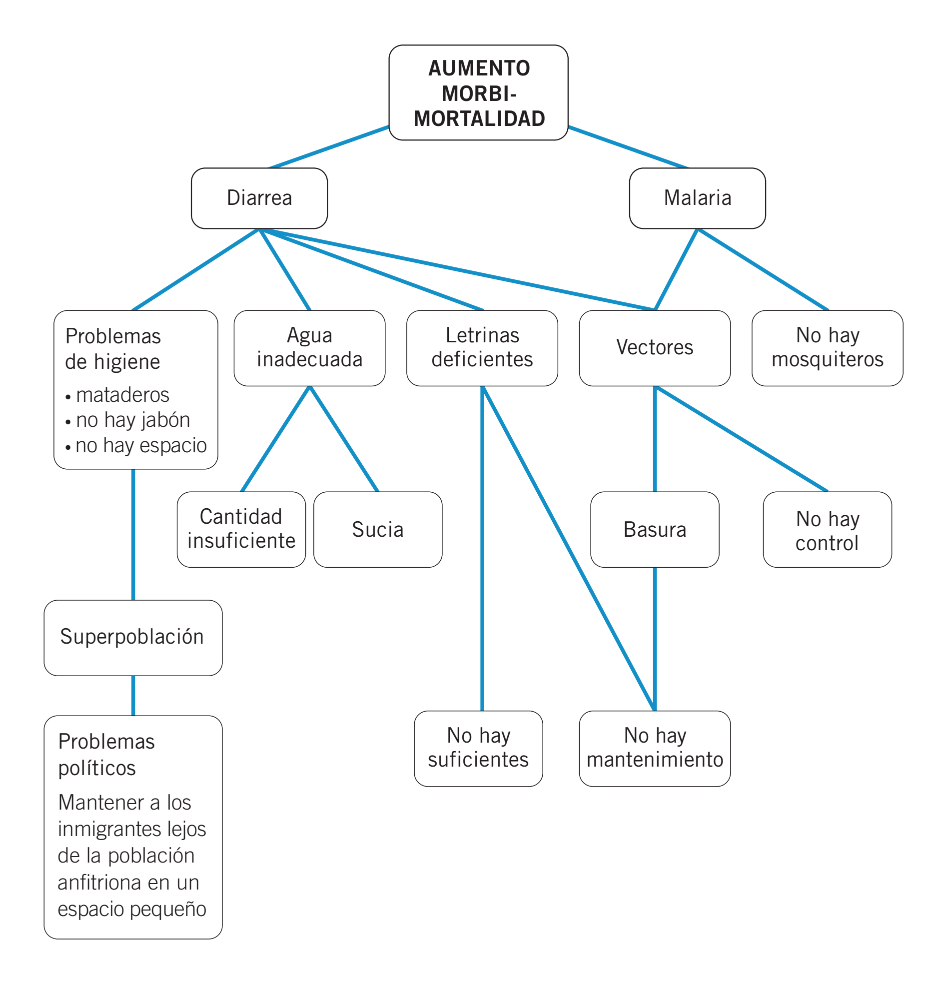
1. Definir el marco y el tema a analizar.
2. Identificar todos los problemas existentes para el grupo meta o los beneficiarios.
3. Ordenar los problemas detectados. Hay que indagar las causas y los orígenes de los problemas, así como los efectos reales que producen sobre ese grupo de beneficiarios.
4. Visualizar esas relaciones de causa y efecto en un diagrama llamado «árbol de problemas». Este diagrama proporciona una visión de la situación negativa existente.

Esta herramienta será más útil si se construye de forma participativa, por ejemplo en un taller con participantes que conocen bien la problemática y con una persona con sensibilidad y experiencia en el manejo de grupos. Los pasos a seguir para la elaboración del árbol de problemas en un taller son los siguientes:

- Los participantes escriben en tarjetas los problemas relacionados con ese grupo o situación de vulnerabilidad, derivados del análisis de participación (un problema por tarjeta).
- Se identifican los principales problemas existentes.
- Se selecciona un «problema focal» o «central» que permite ordenar en torno a él la mayor parte de la información recopilada. Se coloca esa tarjeta en el centro de un panel.
- Se identifican las causas y los efectos sustanciales y directos de ese problema focal:
  a) Determinar las causas que provocan ese problema. Situar esas tarjetas en el nivel inmediatamente inferior al del problema considerado focal o central. Avanzar hacia abajo preguntándose por las causas de las causas. La pregunta clave en este paso es *¿por qué?*
  b) Establecer los efectos provocados por el problema central. Situar esas tarjetas en la parte superior del árbol.
    – Se construye el árbol de problemas estableciendo relaciones de causa y efecto.
    – Se revisa el árbol de problemas, para determinar si es válido y completo, y se hacen los ajustes necesarios.

La visión final de un árbol podría ser la siguiente:[7]

ÁRBOL DE PROBLEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO



7. Adaptado del material de formación del Proyecto Esfera.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

El **análisis de objetivos**[8] se construye sobre los resultados obtenidos en el anterior análisis de problemas. Los problemas que habían sido descritos como «situaciones negativas percibidas como tales por algunos de los implicados» pasan ahora a ser definidos como «estados alcanzados positivos que se establecen sobre la resolución de los problemas anteriormente identificados».

Es un proceso metodológico que permite:

1. Describir una situación futura positiva.
2. Verificar la jerarquía entre los objetivos.
3. Visualizar las relaciones medios-fines.

Es decir, para el enfoque del marco lógico, los objetivos de desarrollo se construyen sobre la solución de problemas concretos que afectan a personas concretas y cuya definición y relaciones se han establecido en el paso anterior. Se trata de construir un árbol de objetivos que, en principio, es una copia en positivo del árbol de problemas, pero donde la relación causal pasa a convertirse en una relación de carácter instrumental: las tarjetas inferiores son los medios para alcanzar las superiores, que, con respecto a aquellas, son los fines que se esperan obtener.

Para construir el árbol de objetivos hay que hacer las siguientes operaciones:

- Convertir las tarjetas-problema en tarjetas-objetivo teniendo un cierto cuidado en la redacción para que exista una mínima coherencia: no se trata de establecer un enunciado inverso sino de expresarlo en unos términos que resulten razonables.
- Las tarjetas que se considere que no son modificables pasan sin cambios (es decir, como problemas) al nuevo árbol. Deberían ser objetivos de otros proyectos.
- Se incluyen nuevas tarjetas que representen medios adicionales que se consideran importantes a la hora de garantizar la consecución de las tarjetas superiores.

8. Hugo CAMACHO, Luis CÁMARA, Rafael CASCANTE, Héctor SAINZ, *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 2001.

- Se comprueba la relación medios-fines. En este caso la pregunta clave es *¿cómo?*, y se supone que las respuestas serán en cada caso las tarjetas situadas en los niveles inferiores.
- Se dibuja un «árbol» que será el inverso en positivo del de problemas, con algunas tarjetas no modificadas y algunas tarjetas nuevas en los niveles inferiores, y en el que la relación causal ha pasado a convertirse en una relación de carácter instrumental.

El análisis de problemas y la transformación en planteamiento de objetivos de la intervención concluirían esta fase de la valoración. Toda la información obtenida y su análisis deben llevar a la fase de formulación del proyecto.

En el ámbito humanitario se han propuesto algunas matrices que resumen toda la información obtenida del análisis y valoración de necesidades (véase el anexo I).

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Capítulo 3.
El diseño o formulación

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

La valoración, con sus diversas etapas, ha permitido establecer prioridades basadas en los datos con los que se cuentan y en el análisis que de ellos se hace. Se trata ahora de usar toda esa información estructurando con mayor precisión los distintos elementos del proyecto. A eso se le llama formular o diseñar el proyecto, y el «producto» más representativo de esta etapa será el documento de proyecto, que, normalmente, podrá resumirse en la matriz de planificación del proyecto (MPP).

El éxito que ha tenido el uso de la MPP en diversos ámbitos del trabajo de cooperación y, más recientemente, en el de la AH se basa en que la MPP no solo resume sino que ordena y jerarquiza todos los aspectos relevantes del proyecto dentro de una lógica clara y estructurada. Al mismo tiempo, exige tomar en consideración aspectos externos al proyecto pero que pueden afectarle y obliga también a incluir indicadores y fuentes de verificación para poder efectuar su seguimiento y evaluación. Se convierte, por tanto, en una herramienta para el seguimiento y la evaluación.

El objetivo de la fase de diseño es sistematizar toda la información en un documento que sea un instrumento para la financiación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del proyecto, así como un elemento de comunicación interna y externa útil para la toma de decisiones.

3.1. Construyendo la matriz de planificación del proyecto (MPP)

3.1.1. Análisis de alternativas o estrategias

Las herramientas de valoración y análisis de datos, y en concreto el árbol de objetivos, ofrecen una panorámica de lo que debería lograrse para resolver los problemas; pero es muy probable que no todo esté al alcance y que por tanto se deba elegir. Es ahora cuando deben tomarse decisiones sobre lo que se va a hacer y sobre las estrategias a emplear, pues en muchas ocasiones el árbol de objetivos mostrará que son posibles diversas alternativas para conseguir un mismo fin. Por eso, puede considerarse que el análisis de alternativas y la elección de la estrategia de intervención están a caballo entre la fase de valoración-identificación y la de diseño-formulación.

En el análisis de alternativas debe quedar claro qué queda dentro de la intervención y qué queda fuera. Los criterios para la elección de alternativas pueden ser muy variables y dependerán de cada situación, pero en la AH deberán atender sobre todo a la posibilidad de lograr el objetivo general de un modo eficaz.

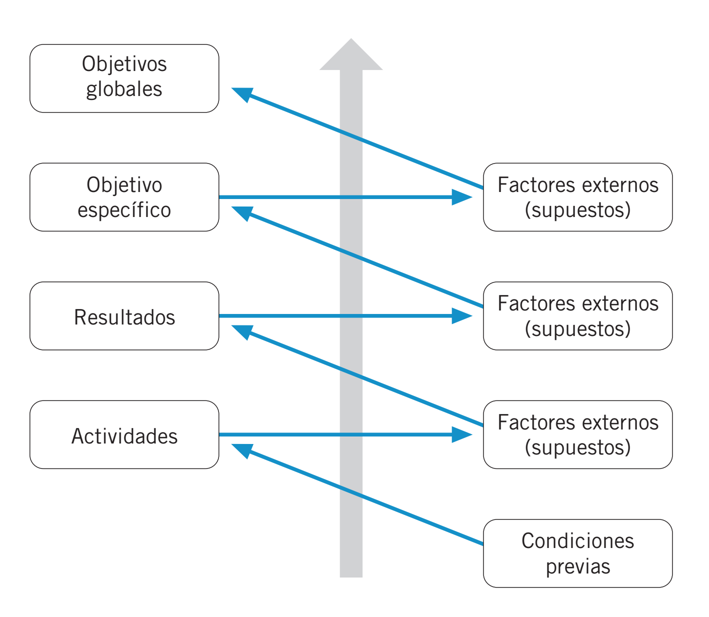
CRITERIOS	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2	ALTERNATIVA N
Prioridad humanitaria			
Concentración en grupos vulnerables			
Impacto esperado			
Riesgos			
Viabilidad			
Recursos disponibles materiales y humanos			
Tiempo			
Otros criterios			

En los proyectos de desarrollo suelen usarse de modo complementario matrices de toma de decisiones y elección de alternativas de tipo cuantitativo para tratar de establecer un baremo que dé al final una puntuación relativa de las diversas alternativas. No suelen usarse este tipo de herramientas en la AH, donde la elección debe estar más basada en el grado de contribución a la satisfacción de las necesidades básicas identificadas.

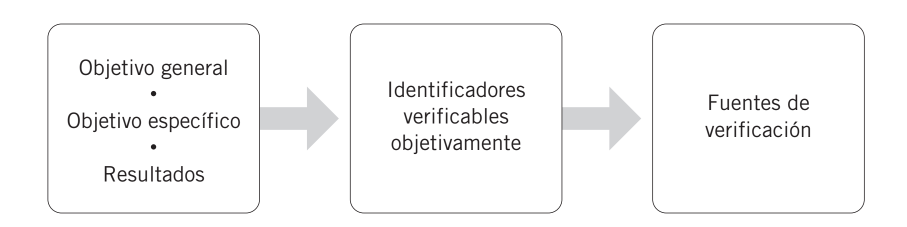
3.1.2. La lógica de la intervención

La MPP presenta toda la información relevante del proyecto en torno a dos ejes fundamentales:

- Lógica vertical, que establece la relación que existe entre las actividades que deben realizarse, los resultados que se espera de ellas, su contribución a la consecución de los objetivos y el cómo pueden verse afectados todos estos elementos por factores externos.



- Lógica horizontal, que incluye la relación entre los indicadores que van a permitir visualizar el logro de resultados y objetivos y los medios de verificación que se usarán para medir esos indicadores.



Las dos «lógicas» se representan en una matriz de cuatro filas y cuatro columnas conocida como matriz de planificación del proyecto (MPP).

	RESUMEN DESCRIPTIVO	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE (IVO)	FUENTES DE VERIFICACIÓN (FV)	FACTORES EXTERNOS O HIPÓTESIS
Objetivo(s) general(es)	Situación más ambiciosa a la que el proyecto pretende contribuir	Criterios que permitirán apreciar si el objetivo general se está alcanzando. Para ser verificables objetivamente deben expresar cantidad, calidad, tiempo, zona y beneficiarios	Cómo o de dónde se extraerá la información precisa para conocer la evolución de los indicadores verificables objetivamente del objetivo general	Qué factores no controlables por la gestión del proyecto serán necesarios para que las transformaciones positivas expresadas en el objetivo general se mantengan en el tiempo
Objetivo específico	Qué es lo que el proyecto pretende conseguir	Criterios que permitirán apreciar si el objetivo específico se está alcanzando. Para ser verificables objetivamente deben expresar cantidad, calidad, tiempo, zona y beneficiarios	Cómo o de dónde se extraerá la información precisa para conocer la evolución de los indicadores verificables objetivamente del objetivo específico	Qué factores no controlables por la gestión del proyecto serán necesarios para que el objetivo específico permita contribuir al logro del objetivo general
Resultados/componentes	Bienes o servicios de utilidad para los beneficiarios que el proyecto pretende facilitar y que constituyen los medios necesarios para el logro del objetivo específico	Criterios que permitirán apreciar si los resultados están siendo alcanzados. Para ser verificables objetivamente deben expresar cantidad, calidad, tiempo, zona y beneficiarios	Cómo o de dónde se extraerá la información precisa para conocer la evolución de los indicadores verificables objetivamente de los resultados	Qué factores no controlables por la gestión del proyecto serán necesarios para que los resultados puedan alcanzar convertirse en el objetivo específico
Actividades	Conjunto de actividades que permitirán alcanzar los resultados	**Recursos** Elementos materiales, humanos o financieros precisos para realizar las actividades previstas	**Costes** Coste de cada uno de los elementos	Qué factores no controlables por la gestión del proyecto serán necesarios para que las actividades realizadas puedan convertirse en los resultados esperados
				Condiciones previas Qué condiciones concretas se deberán cumplir para que se pueda iniciar la ejecución del proyecto

3.1.3. Primera columna: concreción de la lógica vertical de intervención

En esta columna se refleja la relación medios-fines del proyecto; es decir, de abajo arriba, las actividades y medios que se tendrán que movilizar para la consecución de los resultados y objetivos.

- **Actividades**. Son las acciones al nivel más concreto que realizará el proyecto (por ejemplo, construcción de redes de saneamiento, repartos o reuniones) para conseguir resultados. Es importante tener en cuenta que no debe haber ninguna actividad que no esté relacionada con un resultado ni al contrario.

- **Resultados**. En la lógica causal que se está usando, los resultados son los productos y servicios que causan algún efecto en la población destinataria (por ejemplo, las personas que recibieron paquetes de ayuda o las viviendas rehabilitadas). No es la mera realización de actividades sino lo que estas consiguen.

- **Objetivo específico (OE)**. La suma de resultados en diversos ámbitos de la intervención contribuirá a acercarse al objetivo específico de esta. Deberá describir con rigor los beneficios logrados sobre la población. La ortodoxia de la GCP y del EML diría que solo debe haber un OE por proyecto y que si la intervención cubre diversos sectores se deberían elaborar varias MPP, una para cada sector. Esto no sucede siempre en la AH, aunque algunos donantes como la ECHO insisten cada vez más en la conveniencia de un único OE.

- **Objetivos generales (OG)**. Se parte de la idea de que el OG no puede conseguirse con una única intervención o proyecto sino con la suma de varios. Aquí, sin embargo, la tendencia en la ECHO es la de reconocer que un OE podrá contribuir a varios OG, cosa que otras agencias no comparten.

En el capítulo de evaluación se verán otros términos vinculados a estos, como el impacto o los efectos.

3.1.4. Segunda columna: los indicadores

Los indicadores son descripciones operativas de resultados y objetivos. A través de ellos se pretende concretar el contenido de los objetivos y resultados de modo inequívoco. Por eso suele hablarse de indicadores objetivamente verificables (IVO), y de ese modo son la expresión cuantitativa de resultados y objetivos del proyecto.

Todo indicador debe expresar de forma clara:

- La cantidad
- La calidad
- El tiempo
- El espacio
- Las personas afectadas

Una regla mnemotécnica muy extendida dice que los indicadores deben ser «**SMART**»:

- Específicos (*specific*); es decir, deben medir lo que se supone que debe medirse
- Medibles (*measurable*)
- Accesibles a un coste aceptable (*available*)
- Relevantes (*relevant*) en relación con el objetivo o resultado que pretenden medir
- Temporales, limitados en el tiempo (*time bound*)

Los indicadores de resultados no son simplemente una lista de las actividades realizadas sino que deben dar información sobre lo conseguido, es decir, sobre las consecuencias que la realización de estas ha tenido. En cuanto a los OE y OG, puede ser necesario más de un indicador por cada objetivo, aunque deben elegirse siempre indicadores lo más omnicomprensivos posible, pues la obtención de diversos indicadores puede ser complicada. La regla debe ser que, como mínimo, cada resultado u objetivo debe tener un indicador.

En la AH es habitual que los IVO, que deben estar definidos desde la fase de diseño en la MPP, se vayan especificando más durante la ejecución del proyecto, una vez se conoce mejor la realidad en la que se trabaja.

Los indicadores constituyen la base del seguimiento y la evaluación de los proyectos.

3.1.5. Tercera columna: las fuentes de verificación (FV)

Son los medios o procedimientos, el dónde y el cómo va a obtenerse la información necesaria para los indicadores. Es importante haberla previsto desde el inicio de la planificación y no creer que los datos que se necesitan van a estar disponibles en un sitio determinado. Las FV pueden ser internas al proyecto o externas a él, pero tanto en unas como en otras se deberá haber previsto:

- El formato en que deberá estar esa información: estadísticas oficiales, informes de progreso, series de datos cuantitativos, evolución del censo, etc.
- Quién se encargará de suministrar esa información.
- Cuándo se verificará: la regularidad, si es mensual o semestralmente.
- El coste y la accesibilidad de los datos.

3.1.6. Cuarta columna: las hipótesis, los factores externos y los riesgos

Una de las originalidades del EML que más compleja pero más útil es para los proyectos de la AH es la exigencia de considerar los factores externos al proyecto pero que pueden influirlo. Diferentes organismos usan distintos nombres para referirse a ellos; aquí se hablará de *hipótesis*. Los proyectos, y más los de AH, se realizan en contextos complejos de los que no se controlan todas las variables y que pueden influenciar el diseño que se ha realizado de la intervención. Por ello el EML obliga a considerarlas y a introducirlas en la MPP.

Las hipótesis que deben incluirse en la cuarta columna no son cualquier eventualidad o contingencia que pueda suceder sino, sobre todo, aquellas condiciones que deben darse para que la relación entre actividades, resultados y objetivos mantenga sentido; por tanto, aquellas que tienen una probabilidad relativamente elevada de producirse. Por el contrario, aquellas que afectarían al proyecto negativamente y que tienen una cierta probabilidad de ocurrir serían riesgos a los que el proyecto debe enfrentarse y que en caso de producirse pueden dar al traste con el mismo.

La lógica vertical que se ha visto relaciona las columnas primera y cuarta de manera que las hipótesis son como los escalones que permiten ascender en el logro de los resultados y objetivos del proyecto. En el caso de que estas hipótesis no se cumplan, la consecución de los mismos se verá afectada.

Aquellas hipótesis que son condiciones *sine qua non* para el inicio del proyecto se denominan «condiciones previas» y se incluyen en una casilla específica en la MPP. En las operaciones de AH tienen que ver en muchas ocasiones con problemas de seguridad y acceso.

3.2. Comprobación de la calidad de la MPP[9]

Una vez concluida la MPP es preciso revisar su coherencia (lógicas horizontal y vertical) y el grado de rigor del resto de los componentes de la matriz. Esto suele hacerse mediante el empleo de listados de comprobación *(checking lists)* que ayudan a no olvidar ninguno de los factores de calidad. Esta comprobación de la calidad es básicamente formal y va a informar sobre la coherencia formal de la MPP y sobre la relación entre sus diferentes componentes.

LISTADO DE COMPROBACIÓN DE LA CALIDAD DE LA MPP

Objetivo específico

- ¿Está formulado el objetivo específico del proyecto de manera precisa, realista y alcanzable?
- ¿Corresponde el objetivo específico a la traducción en positivo de un problema significativo del grupo o grupos beneficiarios?
- ¿Tiene el proyecto un único objetivo específico?
- ¿Contribuye de manera significativa el objetivo específico al objetivo general?
- ¿Está fuera del control inmediato del proyecto? Es decir, ¿es algo más que la simple suma de los resultados?
- ¿Es verificable?

Objetivo general

- ¿Responde el objetivo general a las prioridades de la situación?
- ¿Está definido de manera verificable?
- ¿Está fuera del alcance del proyecto?
- ¿Se respeta la lógica vertical del proyecto?

Resultados / componentes

- ¿Están definidos los resultados de manera precisa y verificable?
- ¿Están numerados, de manera que sea posible vincular con claridad las actividades que le corresponden a cada uno?
- ¿Corresponden los resultados a bienes y/o servicios que el proyecto entregará durante el plazo de ejecución del proyecto?
- ¿Son suficientes los resultados (más los factores externos de su nivel) para el logro del objetivo específico?

Actividades

- ¿Están claramente asignadas las actividades que corresponden a cada resultado?
- ¿Tienen las actividades una dimensión claramente operativa y son fácilmente traducibles en los recursos necesarios para su ejecución?
- ¿Son suficientes las actividades (más las hipótesis de su nivel) para el logro de los resultados?
- ¿Se han contemplado, en su caso, actividades correspondientes al seguimiento y/o evaluación?

Recursos

- ¿Están claramente identificados todos los recursos necesarios para la realización de cada una de las actividades?
- ¿Están adecuadamente desglosados y especificados?

Indicadores verificables objetivamente

- ¿Disponen los objetivos (general y específico) y resultados/componentes de indicadores verificables objetivamente (que especifiquen cantidad, calidad, tiempo, beneficiarios y lugar)?
- ¿Cuenta cada uno de los objetivos y resultados con al menos un indicador o más de uno si se trata de indicadores indirectos?
- ¿Se conoce adecuadamente la situación en el momento inicial del proyecto, de manera de que sea posible establecer IVO que reflejen las transformaciones ocasionadas por el proyecto?
- ¿Se han distribuido adecuadamente los indicadores a lo largo del periodo de ejecución, de manera que se pueda apreciar adecuadamente el desempeño del proyecto?

Fuentes de verificación

- ¿Cuentan todos los indicadores con fuentes de verificación fiables, actualizadas y desagregadas para los propósitos de la intervención?
- ¿Están disponibles y son fácilmente accesibles en el contexto del proyecto?
- Si las fuentes de verificación se elaboran en el marco del propio proyecto, ¿se ha incluido, en su caso, el coste de obtención de los indicadores en el presupuesto?

Factores externos

- ¿Se han identificado factores externos o hipótesis importantes para el éxito del proyecto? ¿Se han identificado los riesgos? ¿Son aceptables?
- ¿Están los factores externos identificados claramente fuera del control del proyecto?
- ¿Tienen los factores externos una probabilidad razonable de ocurrir?
- ¿Están los factores externos adecuadamente distribuidos en los distintos niveles?

Condiciones previas

- ¿Se han identificado condiciones previas específicas para el proyecto?
- ¿Es posible y realista que se cumplan las condiciones previas antes de comenzar la ejecución del proyecto?

9. Basado en la *Guía metodológica para la gestión de proyectos de cooperación* de la OEI, Madrid, 2004.

3.3. La programación concreta de actividades

La MPP da la estructura del proyecto y en ella se deben concretar ahora las actividades y los recursos.

La programación de actividades y recursos proporciona las herramientas operativas que resultan imprescindibles para iniciar la fase de ejecución:

- La duración de cada una de las actividades previstas, el plazo en el que van a ser llevadas a cabo y las relaciones que se establecen entre ellas
- Las responsabilidades en la ejecución de las actividades
- Los recursos necesarios para la realización de cada una de las actividades
- Los costes necesarios para la movilización de esos recursos

Todas esas cuestiones se encuentran resumidas en tres documentos:

- Calendario o cronograma de actividades
- Plan operativo del proyecto
- Presupuesto y plan de financiación

Para la elaboración de estos tres tipos de documentos se usan cada vez más, en el ámbito humanitario, herramientas utilizadas en la gestión empresarial u otras. Pueden usarse paquetes informáticos estándar para la realización de cronogramas, presupuestos, etc.

En ocasiones el plan operativo engloba los otros dos documentos: el calendario y el presupuesto.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

3.4. Por último... el documento de proyecto

Todos los datos provenientes de la valoración y el análisis, así como la MPP y los documentos complementarios a los que da lugar (calendario, presupuesto, etc.), suelen volcarse en un documento de proyecto que suele ser lo que comúnmente se llama «el proyecto». Obviamente, existen diversos formularios en función de si se trata de una emergencia o no y de los diversos financiadores.

Aquí se propone un formulario tipo: véase el anexo II.

Capítulo 4.
Cuestiones básicas de ejecución y seguimiento

Rebasa los objetivos de este Manual desarrollar en detalle todos los aspectos relativos a la ejecución y el seguimiento de los proyectos de AH. Por tanto, solo se ofrecerán algunas orientaciones generales de ambas cuestiones. Se abordarán conjuntamente ambas funciones, pues se parte de la idea de que el seguimiento es la función de análisis continuo de la ejecución del proyecto y debe ser consustancial a la misma. El seguimiento irá aportando criterios para la corrección y la adaptación del proyecto a la realidad.

La fase de ejecución es el momento de la puesta en práctica de las actividades del proyecto y de la utilización de los recursos en el logro del OE y los OG. Una de las características diferenciales de la ejecución en la AH es el enorme peso de la logística y la mayor importancia de los mecanismos de seguimiento y control al ser frecuente la movilización de cuantiosos recursos en poco tiempo. Piénsese en las operaciones humanitarias tras una emergencia.

La herramienta fundamental de esta fase es el plan operativo del proyecto. Se trata de una concreción de las casillas inferiores de la MPP, especialmente de las referentes a las actividades y a los recursos.

4.1. Ejecución

El plan operativo debe ser la guía práctica que oriente la ejecución del proyecto. En su elaboración deben participar, deseablemente, todos aquellos implicados en la realización de actividades ya que va a suministrar criterios prácticos para llevarlas a cabo.

Normalmente los planes operativos contienen desglosadas las siguientes cuestiones:

- Organización del proyecto:
  - Dirección y coordinación
  - Organigramas y distribución de funciones y responsabilidades
  - Asignación de recursos humanos
  - Mecanismos de toma de decisiones

  – Sistemas de comunicación interna y externa del proyecto. Seguimiento y sistema de IVO
  – Relaciones externas

• Fijación de las actividades y tareas:
  – Desglose lo más concreto posible de las mismas
  – Incorporación de nuevas tareas que resulten precisas tras la discusión del documento de proyecto
  – Asignación de responsabilidades a tareas

• Calendario:
  – Cronograma detallado
  – Relación entre actividades y plazos de realización
  – Posible existencia de puntos críticos por acumulación de actividades o tareas

• Plan de tesorería:
  – Concreción del presupuesto y desglose por partidas
  – Previsión de plazos de pago y de ingreso, transferencias desde la sede, control de cuentas bancarias, cambios de divisas, imprevistos

• Recursos materiales:
  – Disponibilidad de recursos. Compras, almacenamiento, trámites aduaneros, gestión de *stocks*, etc.
  – Logística. Transporte. Especialmente relevante en la AH

• Marco jurídico:
  – Clarificación de la personalidad jurídica y la capacidad de actuar en ese contexto
  – Normas administrativas en relación con el Estado, los organismos internacionales

• Plan de contingencias

• Plan o protocolo de seguridad:
  – Esencial en algunos casos, menos relevante en otros (véase el capítulo 5 de este cuaderno). Puede contener un plan de evacuación.

4.2. Seguimiento

La función de seguimiento debe estar incorporada al sistema de gestión normal del proyecto y no suponer un esfuerzo excesivo ni un gasto elevado de los recursos del proyecto. Por ello, a diferencia de la evaluación, que se verá luego, suele realizarse internamente por los técnicos responsables del proyecto.

Las tareas de seguimiento cumplen varias funciones:

• Conocimiento de la evolución de la acción
• Comprobación de las posibles desviaciones. Supervisión
• Propuesta de soluciones alternativas y medidas correctoras. Mejora de la administración y gestión del proyecto
• Aprendizaje para situaciones futuras

Si se sitúa la función de seguimiento en la MPP, esta afecta a las casillas de la parte baja, es decir las relativas a recursos, actividades y resultados.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	**Recursos**	**Costes**	

Para poder realizar el seguimiento es claro que debe contarse con un sistema articulado de acceso a la información relevante del proyecto que suministre datos cuantitativos y cualitativos sobre:

• La realización de las actividades, y los productos y efectos producidos
• El cumplimiento de los planes y cronogramas de actuación
• Los resultados que se van obteniendo. Los indicadores de cómo progresa el proyecto

- El desempeño de tareas por parte de los trabajadores y voluntarios del proyecto. El cumplimiento de sus diversas funciones
- Los problemas o dificultades encontrados y el cómo han sido o no superados
- El grado de participación y acuerdo de los beneficiarios
- Las primeras reacciones del entorno
- La situación financiera del proyecto. Datos sobre la ejecución del presupuesto y previsiones
- La relación con los organismos financiadores y el cumplimiento de los compromisos en materia de informes

Con todos esos datos recogidos y contrastados, el producto de esta fase deben ser los informes de seguimiento o informes de progreso. En los proyectos de AH, debido a su menor duración con relación a los de desarrollo, estos informes suelen tener una periodicidad trimestral, incluso mensual, y en muchos casos recogen simplemente datos cuantitativos sobre la distribución de la ayuda, las cuestiones de logística, etc.

Para facilitar la toma de decisiones y la utilidad de esta fase, es conveniente que se hayan previsto previamente los destinatarios de los informes, así como su tipología y sus características formales: estructura, longitud, tipo de información que deben contener, etc. Cada OH tiene un tipo de informe, pero en general se prima la concisión y la síntesis. La tendencia es a usar formatos normalizados y listados de comprobación para facilitar la tarea y hacer comparable la información obtenida.

Las herramientas típicas para el seguimiento son:

- Fichas de seguimiento. Evolución de *stocks*, datos de reparto, evolución de los indicadores definidos en la MPP, etc.
- Datos de gestión económica financiera. Ejecución del gasto, desviaciones, etc.
- Observación directa. Visitas al terreno
- Reuniones del equipo
- Reuniones con beneficiarios e implicados
- Entrevistas con informantes clave

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Muchas de las herramientas que se verán con más profundidad en el capítulo de evaluación pueden usarse para el seguimiento del proyecto.

Capítulo 5.
Cuestiones transversales en la GCP de la acción humanitaria

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Aunque se ha hecho alguna referencia a ellos en los capítulos anteriores al seguir las fases de la GCP, conviene enfatizar algunos elementos que recorren todo el ciclo y que tienen especial importancia en la AH. Cuestiones como la seguridad o la protección son muy especificas de la AH y otras como el género o los recursos humanos presentan diferencias respecto a cómo se tratan en otros ámbitos como la cooperación al desarrollo.

5.1. Protección humanitaria[10]

En los capítulos iniciales se vio cómo la protección es consustancial a la AH y también los instrumentos jurídicos que han tratado de hacerla posible. Pero ¿cómo incorporar la dimensión de protección en los aspectos operativos de los proyectos? ¿Cómo establecer estrategias de protección en el trabajo cotidiano de las organizaciones humanitarias? ¿Cómo evaluar si se está siendo eficaz en estas tareas o no?

¿Qué es?

«Consideramos protección a todas las actividades encaminadas a asegurar el completo respeto de los derechos de los individuos de acuerdo con el espíritu y la letra de los instrumentos jurídicos de DIH, derechos humanos y refugiados. Las organizaciones humanitarias deben realizar estas actividades de modo imparcial y no sobre bases de raza, etnia, origen nacional, género o lenguaje.»

Comité Internacional de la Cruz Roja, 2001

Personas protegidas

El DIH y el resto de los instrumentos jurídicos establecen que ciertos grupos de personas gozan de protección jurídica frente a las hostilidades y la violencia:

- Población civil, hombres, mujeres y niños
- Prisioneros de guerra

10. Basado en Hugo SLIM y Luis Enrique EGUREN, *Humanitarian Protection, ALNAP a Guidance Booklet,* versión piloto, 2004.

- Combatientes heridos
- Refugiados
- Trabajadores humanitarios
- Personal médico sanitario
- Personal religioso
- Periodistas
- Desplazados internos, aunque de modo menos claro

A estos colectivos, que tienen que ser prioritarios en toda la AH, deben ir dirigidas las tareas de protección. Las personas y los colectivos sujetos de protección conocen mejor que nadie las amenazas a las que deben hacer frente y, por tanto, han de ser la primera fuente de información para el trabajo de las organizaciones. A través de ellos deben conocerse:

- La naturaleza de las amenazas
- Las relaciones con los grupos que les amenazan
- Los recursos dentro de la comunidad y los mecanismos anteriores para afrontar estas situaciones
- La historia y experiencias previas
- La capacidad y las posibilidades reales de la comunidad
- La complementariedad entre la respuesta comunitaria y la de la agencia humanitaria

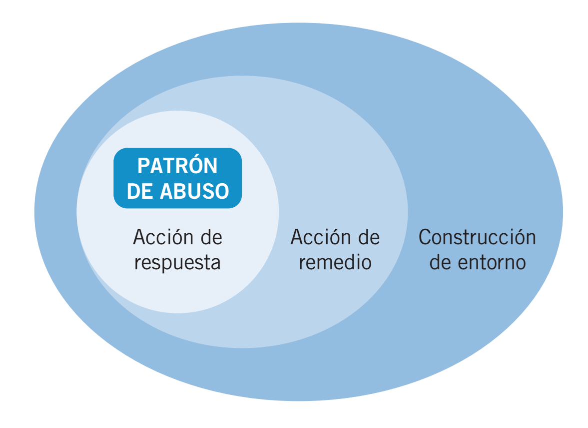
5.1.1. Llevando a cabo acciones de protección
La protección humanitaria debiera ser fundamentalmente preventiva, evitando las violaciones de derechos de las víctimas, pero en muchas ocasiones no puede ser así y debe abordarse desde diversas perspectivas complementarias:

- Tratando de mejorar los daños de pasados episodios de violencia o privación.
- Mitigando las peores consecuencias de las violaciones actuales.
- Contribuyendo a la prevención de futuras violaciones.
- Asegurando la reparación judicial y social de pasados abusos.

En los últimos años numerosas agencias humanitarias han abordado el tema de la protección y la han incorporado a su trabajo siguiendo un modelo inicialmente propuesto por el CICR, que tiene tres elementos fundamentales:

- División de todas las actuaciones de las agencias relacionadas con la protección en tres niveles de programación: de respuesta, de remedio y de construcción de un ambiente de seguridad. Es el llamado gráficamente «modelo del huevo», que se verá a continuación.
- Descripción de todas las formas de acción protectora en cinco modos de actuación: denuncia, persuasión, movilización, sustitución y apoyo a servicios.
- Compromiso con un principio de complementariedad entre las agencias humanitarias y de derechos humanos en estas tareas.

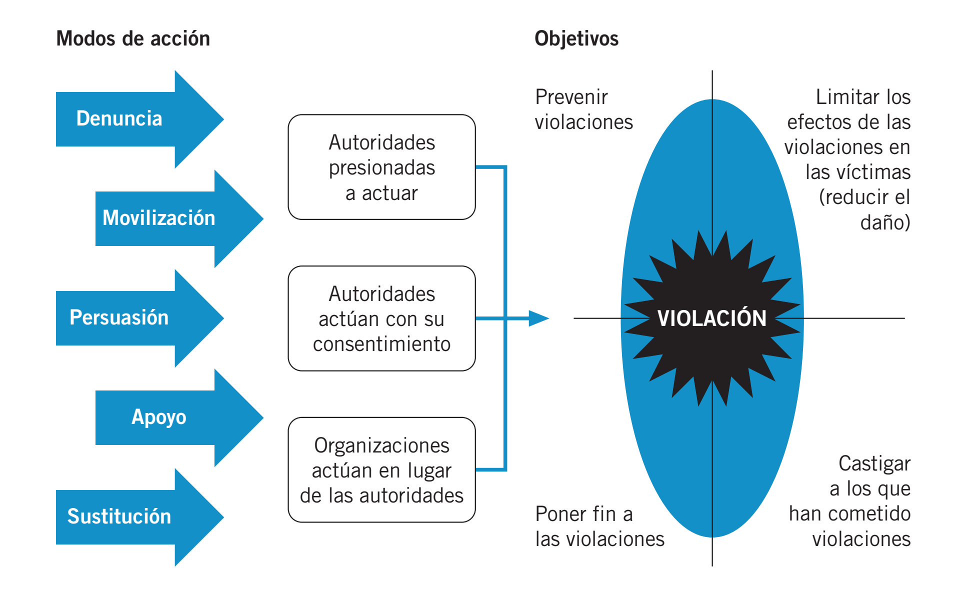
MARCO DE PROTECCIÓN (MODELO DEL HUEVO) - CICR



Niveles de programación:
- Las actividades de respuesta serían las más urgentes, con el objetivo de llegar a grupos de víctimas que estén sufriendo los horrores de la violencia y detener los abusos. Algunas organizaciones con mandato tienen más responsabilidad en esta tarea. Y también la presión sobre los estados podría colaborar a esta respuesta.
- Las actuaciones de remedio serían de medio y largo plazo, a fin de tratar de restablecer la dignidad de las personas. Aquí pueden entrar muchas más organizaciones, tanto de asistencia humanitaria como de derechos humanos.
- La creación de espacios y ambientes más seguros es un proceso más profundo y estructural que involucra medidas políticas, sociales, institucionales y legales y puede tener más que ver con actuaciones de rehabilitación y reconciliación.

Modos de actuación:
Para intentar asegurar la protección humanitaria se puede recurrir a los cinco modos de actuación que se presentan a continuación. Los tres primeros no incluyen la prestación de asistencia pero tratan de influir en las autoridades relevantes para que cumplan sus obligaciones internacionales y nacionales y eviten las violaciones.

- Denuncia: presionar a las autoridades a través de actos públicos y de información, entre otros, para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.
- Persuasión: tratar de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.
- Movilización: compartir información de un modo discreto con otros actores que puedan influir sobre las autoridades competentes (por ejemplo, otros estados, organismos internacionales, etc.).
- Sustitución: proveer servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.
- Apoyo a estructuras locales: proveer los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.



La complementariedad en materia de protección humanitaria es un principio básico de trabajo. Ninguna agencia tiene por sí sola ni mandato, ni experiencia, ni medios para poder abordar la protección de las víctimas en los conflictos actuales. El esquema del huevo permite visualizar esta relación y enfatiza el que las organizaciones humanitarias deben trabajar con fines de protección con organizaciones de derechos humanos o de otro tipo.

Para integrar las actividades de protección dentro del trabajo general de las agencias humanitarias, lo primero será incorporar los temas vinculados a la protección en el diagnóstico inicial de la situación y posteriormente analizar esos datos para poder tomar decisiones. Algunos temas específicos en este ámbito son:

- Tipos de violaciones, perpetradores y amenazas. Se trata de comprender a fondo la naturaleza precisa de las violaciones, sus patrones, su alcance, la responsabilidad de diversos actores, ya sea por comisión o por omisión, los destinatarios y víctimas. El objetivo es predecir y anticipar posibles futuras violaciones. Para ello se usan:
  – Recopilación y seguimiento de datos de violaciones del DIH o de los derechos humanos, análisis de amenazas, entrevistas a informantes clave y a víctimas.

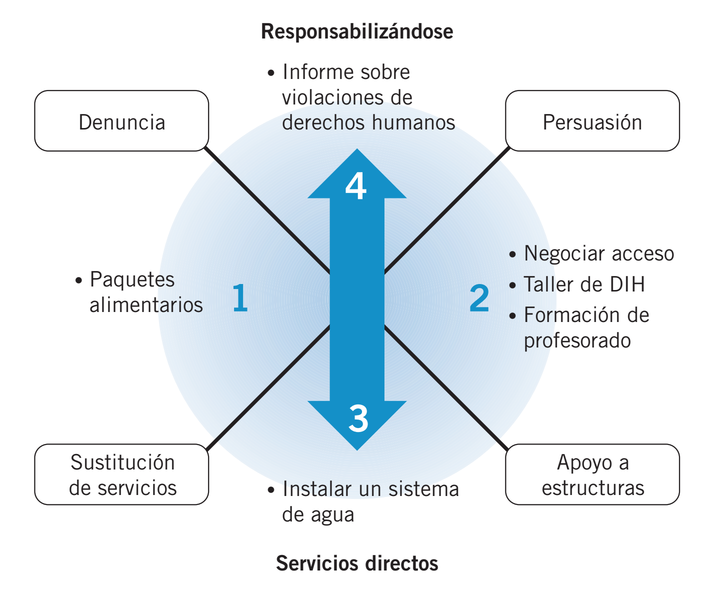
- Análisis de efectos sobre las poblaciones. Tipos de efectos: físicos, psíquicos, sociales, impacto de género.
  – Entrevistas. Análisis de vulnerabilidades-capacidades, etc.

- Responsabilidades y normas legales. Se trata de determinar quién tiene responsabilidades de acuerdo con las leyes y normas establecidas, ya sea a nivel local o internacional, ya sea en organismos oficiales o en actores «informales».
  – Conocimiento de las leyes y los mandatos, y responsabilidades de los diversos organismos.
  – Análisis del mandato o misión de la organización.

- Capacidades y recursos en la población. Se trata de entender mejor qué iniciativas, recursos, experiencias hay en la comunidad que puedan utilizarse en una estrategia de protección, tanto oficiales como no oficiales.
  – Mapeo de actores, actitudes de los mismos sobre la protección, posibles apoyos o no, etc.

- Complementariedad entre agencias. El objetivo es establecer sinergias y evitar competencias negativas. Lo normal es que alguna agencia actúe como punto focal de protección y ejerza la coordinación.

MAPA DE COMPLEMENTARIEDAD - CICR



De un modo más concreto, las diversas agencias interesadas en trabajar sobre la protección humanitaria, en base a sus misiones, objetivos, experiencia, necesidades del contexto, etc., podrían trabajar en uno o más de los siguientes ámbitos relacionados con la protección:

- Asistencia humanitaria. Concebida de un modo meramente «asistencialista» puede tener poco que ver con la protección. Sin embargo, realizada con un enfoque de derechos, criterios de vulnerabilidad o seguimiento del Código de Conducta, entre otros, contribuye a una mayor protección.
- Presencia y acompañamiento. La presencia de los trabajadores humanitarios no garantiza por sí sola la protección, pero puede contribuir a ella. Algunas organizaciones se han especializado en este planteamiento.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

- Seguimiento y difusión de la situación del DIH o los derechos humanos. La información exhaustiva sobre la evolución de la situación, la verificación de informaciones y su análisis son tareas fundamentales para orientar correctamente la estrategia.
- *Advocacy* humanitaria o incidencia. Se profundizará en ella en el apartado 5.3, dedicado al testimonio.

5.1.2. Incorporando la protección a la GCP

Todo lo anterior debe servir para introducir elementos de protección en la planificación de proyectos y acciones y en el diseño de los proyectos. Para ello, de modo complementario al uso del EML o cualquier otro sistema, se deberá:

- Identificar los grupos de personas protegidas. En cualquier técnica de análisis de la participación, *stakeholder analysis* o identificación de beneficiarios deberá incluirse esta reflexión sobre las personas sujetos de protección.
- Especificar el objetivo de protección. Deberá determinarse si se trata de un enfoque de respuesta, de remedio o de largo plazo, según el marco que se ha visto anteriormente.
- Establecer resultados e indicadores de protección, al igual que se hace con respecto a los demás componentes de la acción. En este caso se deberá prestar especial atención a los cambios que se espera que se produzcan en los perpetradores, en las autoridades, en las vidas de las personas protegidas, etc.
- Concretar actividades que permitan alcanzar los resultados.
- Establecer algún sistema de seguimiento y evaluación. En este caso debe ponerse más énfasis en el impacto, pues en las tareas de protección se pueden encontrar algunos negativos o que aumenten el riesgo.

5.2. Seguridad

Protección y seguridad son dos componentes complementarios en la AH. Uno hace más referencia a la población general mientras que el otro concreta los efectos del escenario de trabajo sobre los trabajadores humanitarios.

¿Qué es?
Al hablar de seguridad, se hace referencia tanto a la actuación y protección frente a actos de violencia y crimen (*security*, en inglés) como a lo relativo a enfermedades y accidentes (*safety*, en inglés).

Las estadísticas existentes sobre incidentes de seguridad muestran cómo los trabajadores humanitarios son víctimas de secuestros, asesinatos, explosiones de minas, robos, accidentes de circulación, amenazas o ataques a su integridad física, enfermedades y otras amenazas a su salud.

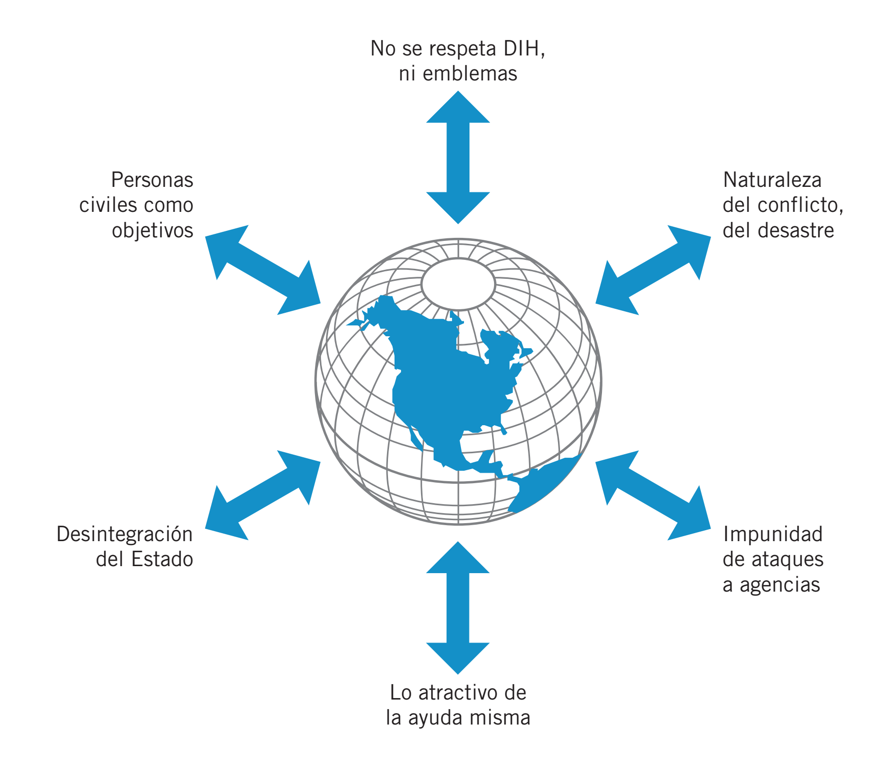
5.2.1. En relación con la protección contra actos de violencia y crimen

Cuando las agencias humanitarias trabajan en el terreno, lo hacen en entornos no siempre tranquilos y, cada vez más, se ve cómo los riesgos a los que se enfrenta el personal aumentan. Es una situación no solo frecuente en situación de crisis o de conflicto, también en emergencias tras un desastre natural e incluso en momentos de relativa calma.

Algunas de las causas del aumento de este riesgo que hay que tener en cuenta a la hora de proteger a los trabajadores son:

- Cada vez hay más conflictos, algunos no reconocidos por el país al que se acude a desarrollar un proyecto.
- En estos conflictos no se respetan las normas humanitarias, las partes luchan de forma indiscriminada y sin disciplina, por lo que los ataques a los civiles son frecuentes, incluso son utilizados como táctica.
- Al haber más conflictos y desastres, las ONG cada vez realizan más actuaciones (a más exposición, mayor riesgo).
- Las agencias humanitarias son percibidas como objetivos a ser atacados con impunidad y sin temor a represalias ya que no tienen vinculación con los combatientes, incluso a veces proporcionan publicidad gratuita a una causa.
- La competencia entre las agencias supone una presión por «llegar primero», a veces a costa de saltarse algunas normas elementales de seguridad.
- Muchas de estas agencias no imponen a sus trabajadores la disciplina necesaria y los propios empleados consideran las cuestiones de seguridad como algo anecdótico sin demasiada importancia.

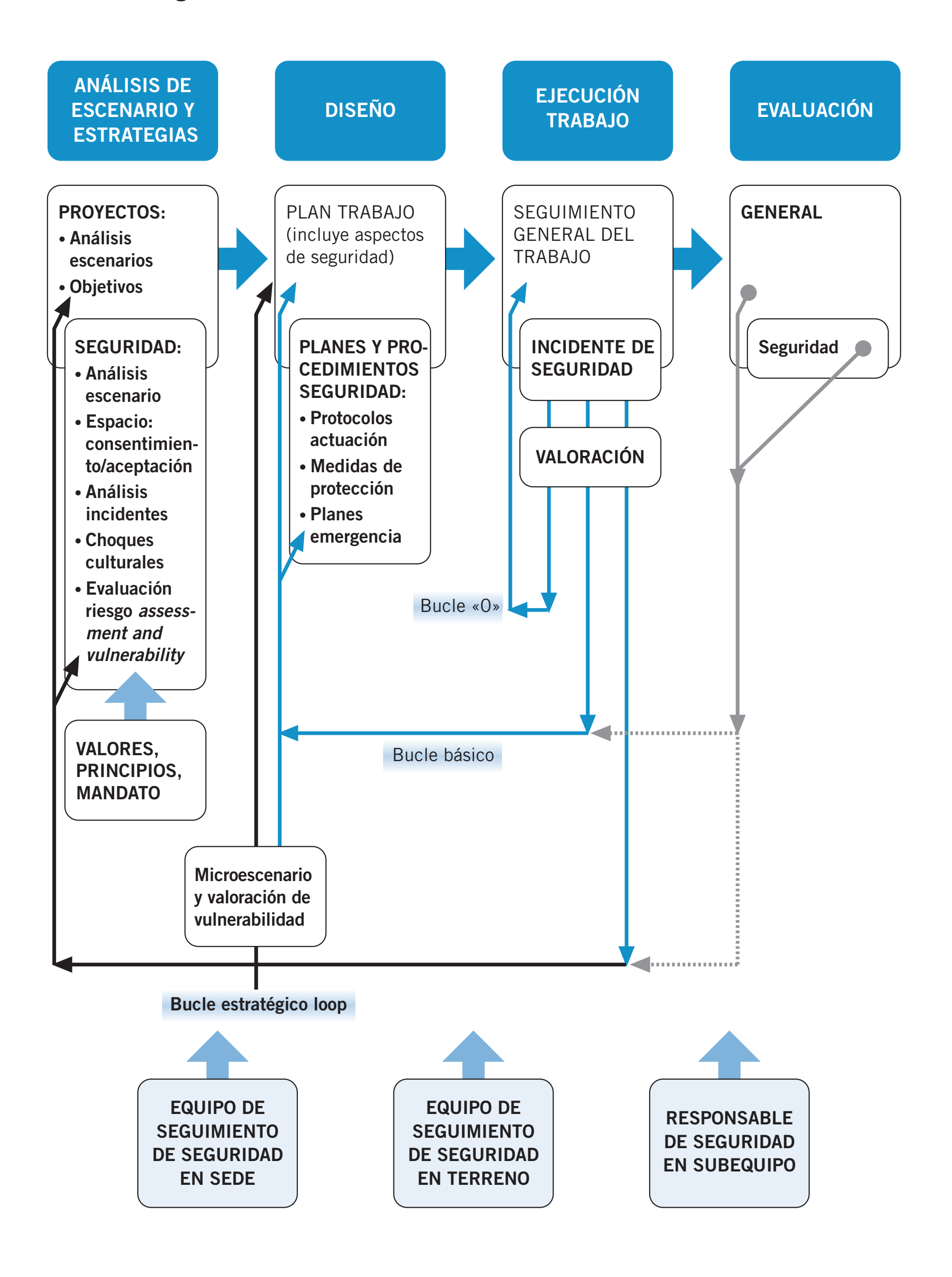
FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA INSEGURIDAD



Enrique Eguren, responsable de Seguridad y Protección del Proyecto Colombia de Brigadas Internacionales de Paz, escribe:[11]
«La cuestión siempre pendiente es cómo podemos conseguir esa necesaria integración de la seguridad en todos los aspectos de la gestión del trabajo.»

11. Luis Enrique EGUREN FERNÁNDEZ, «La seguridad y la protección en las operaciones humanitarias», *Revista Española de Cooperación*, n.º 8, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2001.

En el siguiente esquema se ofrece un enfoque dinámico y adaptable de la gestión de la seguridad:



Se puede leer este esquema de izquierda a derecha, siguiendo algunos pasos habituales en la gestión de un proyecto (análisis del escenario y estrategias, planificación del trabajo, ejecución y evaluación), y viendo cómo la gestión de la seguridad se integra en cada uno de ellos:

En la **fase de valoración**. La seguridad ocupa un nicho específico cuando se analiza el escenario y se deciden las metas y los objetivos del trabajo, analizando especialmente el impacto de la actuación sobre los intereses de los actores armados. A este análisis estratégico hay que añadir el del espacio existente para el trabajo humanitario y las valoraciones de riesgo y vulnerabilidad. También inciden en este nivel (más globalmente) los valores, principios y mandato de la organización.

En la **etapa de diseño** se incluyen los planes y procedimientos de seguridad, tanto durante el trabajo normal como si surgen emergencias o contingencias. De esta manera los planes de seguridad se convierten en documentos que se van adaptando a las necesidades, pues son concebidos y formulados a la luz de los análisis globales y reformados a partir de la ejecución del trabajo y su evaluación.

En la **etapa de ejecución** se recogen y valoran sistemáticamente los incidentes de seguridad (los propios y los que puedan sufrir otras entidades), para con esa información retroalimentar las fases previas del proceso. De la misma manera, la **evaluación** debe tener un apartado específico referido a la seguridad.

También puede estudiarse este esquema atendiendo a los tres bucles o niveles de retroalimentación (el denominado bucle «0», el «básico» y el «estratégico»). Cada uno de estos niveles de retroalimentación influye en las fases de ejecución del proyecto.

El bucle o nivel «0» se produce cuando no hay ninguna reacción tras un incidente de seguridad: esta falta de reacción puede ser debida a que se decide que no es necesaria, o simplemente a la falta de capacidad de reacción.

El «nivel básico» de retroalimentación se produce cuando hay mecanismos en marcha para que la valoración que se haga sobre los incidentes de seguridad influya sobre la fase de planificación (al menos sobre los planes y procedimientos de seguridad y –preferiblemente– sobre la planificación del trabajo). Este «nivel

básico» hace posible el desarrollo y adaptación de las medidas y los procedimientos de seguridad. Esto es así, por ejemplo, cuando tras una primera amenaza de bomba la ONG desarrolla una serie de medidas para afrontar tal amenaza y un plan de evacuación. Deseablemente, la ONG debe cambiar o adaptar su plan de trabajo, especialmente en relación con las actuaciones que puedan haber generado la amenaza.

El «nivel estratégico» de retroalimentación permite dar un paso más allá, de modo que la valoración de los incidentes de seguridad influye directamente en la fase de análisis del escenario y estrategias. Siguiendo el ejemplo anterior, si este «nivel estratégico» está en marcha en las operaciones de la ONG, esta puede reconsiderar el impacto de su programa sobre los intereses de los actores armados y diseñar una estrategia *ad hoc*, bien para mantener su espacio de trabajo mientras continúa con su programa o bien para cambiar dicho programa, para lo que tendrá que tomar en cuenta otras variables (como su vulnerabilidad) así como sus principios y mandato.

Así pues, el «nivel básico» de retroalimentación es el proceso mínimo para mantener en marcha el proceso de seguridad (siempre que existan los planes y procedimientos de seguridad adecuados). Este «nivel básico» es el que puede encontrarse en la mayor parte de las ONG y agencias, aunque es frecuente que solo funcione parcialmente (por ejemplo, pueden faltar algunos planes o procedimientos de seguridad, o puede que no haya un mecanismo establecido para que la valoración de los incidentes de seguridad pueda modificar los planes de trabajo). Este nivel es también importante porque al menos permite que la entidad pueda desarrollar gradualmente sus procedimientos de seguridad: ninguna ONG comienza un proyecto en el terreno con todos los planes de seguridad en marcha, y la capacidad de poder desarrollarlos gradualmente es fundamental para conseguir un nivel básico de seguridad.

El «nivel estratégico» de retroalimentación (asumiendo que ya funcione el «nivel básico») es una eficaz herramienta que hace posible que la ONG pueda abordar adecuadamente la gestión de la seguridad, porque permite que los responsables de las operaciones tomen decisiones correctas para prevenir los principales puntos de vulnerabilidad en el momento de diseñar el programa (especialmente el impacto del programa en el escenario del conflicto).

Volviendo de nuevo al esquema, una mirada a la parte inferior del mismo permite ver quién está a cargo de qué en cada ciclo de gestión de la seguridad, en terreno y sede. Aunque lo adecuado es que todo el personal esté concienciado y participe desde su espacio de trabajo en la gestión de la seguridad, es fundamental que haya una persona responsable de seguridad en el terreno y otra en la sede (y en este caso sería deseable que estuviera dentro del proceso operativo de toma de decisiones sobre el proyecto).

En el esquema se muestra únicamente un ciclo completo del proceso, lo que no quiere decir que solo se puedan tomar decisiones sobre el escenario o la estrategia una vez al año. El ciclo puede repetirse parcialmente varias veces al año, especialmente si el área de trabajo es de alto riesgo: este es el propósito de la flecha que sale del bucle estratégico («microescenario y valoración de vulnerabilidad»). Su posición, a mitad de camino entre la fase de diseño del programa –sede– y ejecución del mismo –terreno–, significa que puede requerir de la participación del personal de seguridad del terreno y de la sede, trabajando como equipo de seguridad.

Algunas organizaciones han desarrollado sus propias reglas y protocolos de seguridad y exigen a su personal su estricto cumplimiento, hasta el punto de condicionar la continuidad del contrato al respeto a las mismas. Pero son las menos, ya que ello requiere una inversión de tiempo y recursos. La mayor parte de las que han desarrollado un Plan de Seguridad no lo conciben como algo vivo y útil. Las agencias y sus trabajadores olvidan que la seguridad es algo permeable a todos los aspectos de una misión en el terreno, que afecta a bienes y personas, poniendo incluso en peligro el logro de los objetivos de la operación de ayuda.

El **Comité Internacional de Rescate** propone que el sistema de seguridad que se elija incluya, al menos, estos tres elementos:

- **Aceptación**. Si la comunidad en la que trabaja la entidad conoce, acepta y apoya su presencia y labor, esa entidad puede contar con la aceptación y ser protegida por las autoridades locales, incluso por la propia comunidad. En proyectos de desarrollo se da por supuesta la implicación de la comunidad en la acción de la entidad, ya que el proyecto refleja prioridades locales y la entidad ha estado trabajando con la población local, por lo que es conocida y acep-

tada. Pero no por esto la organización debe descuidar este punto, ya que hay proyectos de desarrollo que se ejecutan en lugares cercanos a zonas de conflicto o en países muy divididos por un conflicto, por lo que el personal de proyectos de desarrollo puede verse afectado igual que los trabajadores humanitarios que estén trabajando directamente con la población afectada por el conflicto.

- **Protección**. Es necesario contar con dispositivos de protección (equipo de comunicaciones y personal entrenado en su uso, vehículos fiables, chaquetas, etc.), establecer procedimientos claros y conocidos por el personal (políticas, protocolos y disciplina para todo lo relativo a comunicaciones, desplazamientos, visitas, zonas de acceso, toques de queda, etc.) e intentar operar de forma coordinada con otros actores presentes en el terreno (conocer a las otras entidades, intentar realizar actividades de forma conjunta o compartir desplazamientos).

- **Disuasión**. No se trata de plantear una contraamenaza, pero sí de utilizar los recursos que una organización puede tener a su alcance: guardias en la sede, en los almacenes o acompañando los traslados, apelar a la diplomacia internacional de actores más relevantes y de más peso, etc.

El **CICR** habla de los siete pilares de la seguridad:



1. Aceptación
2. Identificación
3. Información
4. Reglas
5. Comportamiento
6. Comunicación
7. Protección

La Cruz Roja, dado que no contempla medidas disuasorias que incluyan armas (aceptadas excepcionalmente en algunos lugares para proteger las oficinas, los almacenes u otras dependencias), prevé las siguientes condiciones:

- Identificación: uso de emblemas distintivos.
- Información: informar sobre la presencia, actividad y misión de la organización a todos los niveles.
- Reglas: protocolos claros, conocidos y en uso, que se hagan respetar y se revisen acorde a la evolución del contexto.
- Comportamiento: tanto en horas de trabajo como en el tiempo libre, este identifica y define a la organización y puede contribuir a la seguridad o a lo contrario.
- Comunicación: fluida, en todas direcciones y continua.

En el código relativo a los recursos humanos de People in Aid, el principio 7 indica que «hay que dar todos los pasos razonables para garantizar la seguridad y el bienestar del personal» y ofrece algunos indicadores de que esos pasos se han seguido:

- Que el personal expatriado reciba formación e información sobre el tema de seguridad.
- Que se mantenga un registro con todos los incidentes de seguridad habidos y se analicen periódicamente, para prevenirlos en el futuro.
- Que se revisen regularmente los procedimientos de seguridad.

5.2.2. En relación con la protección contra enfermedades y accidentes

Cuando se habla de seguridad, muchas veces se piensa solo en los aspectos mencionados en el apartado anterior –minas, secuestros…–, los elementos más llamativos pero no siempre los más frecuentes. La mayoría de los incidentes de seguridad entre el personal humanitario proviene de accidentes de circulación y de la puesta en riesgo de la propia salud o integridad por prácticas poco adecuadas o por falta de disciplina a la hora de cumplir algunas reglas elementales y por desconocimiento de códigos locales de comportamiento vinculados a la cultura.

Muchas entidades forman a su personal en cuestiones técnicas y organizacionales, olvidando la sensibilización y la formación en materia de seguridad. La propia cultura de muchos de estos trabajadores hace que no se tenga en cuenta cómo uno de estos incidentes puede llegar a poner en peligro incluso el logro de los objetivos del proyecto.

Habría que informar y formar a los trabajadores sobre el entorno al que van a trabajar y el impacto que su presencia va a tener en otros actores y con la comunidad local, intentar que se informen de la cultura local y conozcan las características sociales y geopolíticas del país de destino. Cuanta más y más fiable información se tenga del contexto, menos riesgos sorprenderán al personal de la organización. Hay que informarse sobre:

- Cultura, idioma, religión y costumbres locales
- Sistemas productivos y de generación de ingresos de la población
- Condiciones sanitarias y existencia de enfermedades endémicas
- Existencia de mafias o redes de mercado negro
- Situación de las carreteras
- Comportamiento de los cuerpos y fuerzas de seguridad del país

Además, el personal debería reflexionar sobre el impacto que su presencia e imagen tiene en esa comunidad y cómo estos elementos se relacionan directamente con su seguridad. Sin proponérselo, los trabajadores humanitarios transmiten una imagen de lujo y riqueza que «provoca» incidentes por robo o asalto –el uso de vehículos, ordenadores portátiles, máquinas de fotos, equipos de comunicación, o incluso las gafas de sol y las botas de marca–. Está demostrado que la imagen con la que los trabajadores son percibidos influye directamente en la seguridad; por ello algunas reglas básicas son:

- Informarse y conocer cómo se es percibido por la población (no sirve cómo se cree que se es percibido).
- Respetar las recomendaciones locales sobre barrios, zonas, carreteras o locales a evitar.
- Respetar los usos y costumbres locales.
- No llamar la atención inútilmente.
- Evitar signos exteriores de riqueza.
- No vestir de forma ostentosa ni imitando la vestimenta local (lo uno llama la atención y lo otro puede suponer una grave falta de respeto).
- Evitar conversaciones que puedan suscitar reacciones negativas.
- Mantener estas reglas tanto en horas de trabajo como en el tiempo libre.

Algunos factores de riesgo menospreciados son los que ponen en peligro la salud. Las organizaciones deben proporcionar estas medidas preventivas y los trabajadores tenerlas en cuenta, respetando normas sanitarias, alimentarias o higiénicas que evitarían algunos incidentes. Son cosas tan elementales como:

- Sensibilizar e informar al personal antes de salir en misión sobre los procedimientos sanitarios y preventivos a seguir: vacunaciones, profilaxis, tratamiento de enfermedades crónicas, etc.
- Prevenir con respecto al uso de preservativos, tratamiento antipalúdico, medidas higiénicas y alimenticias para evitar parásitos intestinales, etc.
- Formar y entrenar al personal para que nunca relaje la vigilancia.

5.3. Testimonio, incidencia y *advocacy*[12]

El testimonio, como se ha visto en los capítulos iniciales, es el tercer componente básico de la AH. Surge de la presencia en el terreno de los trabajadores humanitarios, que, por su proximidad a las víctimas, son **testigos** de su situación, de las posibles violaciones de sus derechos, de sus necesidades, del grado en que los gobiernos y organismos responsables protegen o no sus derechos, en definitiva, de las causas que producen o agravan su sufrimiento y su dignidad como seres humanos.

¿Qué es?

El testimonio es una dimensión de la AH que se utiliza como herramienta para informar, sensibilizar, influir o presionar a las opiniones públicas y a los actores políticos (gobiernos locales e internacionales, organismos internacionales) sobre la situación de peligro, desprotección o violación de derechos que vive una población afectada por una crisis. El objetivo básico del testimonio es mejorar la situación de esas poblaciones.

Por ello, requisitos previos a cualquier acción de testimonio en sentido amplio son:

12. Basado en parte en MSF, «El testimonio operacional», *Cuadernos para el Debate, n.º 6*, Barcelona, 2001. También en Intermón OXFAM, *Dossier humanitario*, versión 2, Barcelona, 2003.

- Presencia de equipos de la organización en la zona y constatación de los problemas que afectan a las víctimas.
- Posibilidad de contrastar datos con diversas fuentes para tener una idea panorámica y no sesgada sobre la evolución del contexto, las tendencias, las posibilidades de agravamiento de la situación, etc.
- Recogida sistemática de datos y análisis de los mismos para evitar visiones simplificadas o anecdóticas.
- Congruente y complementaria al resto de las actividades de la organización: asistencia, protección no «oportunista» y motivada por intereses mediáticos o de visibilidad o protagonismo.

5.3.1. Llevando a cabo el testimonio

La acción testimonial puede revestir muchas formas y experimenta una gradación que va desde la simple información hasta la denuncia pública. La opción sobre qué tipo de testimonio realizar debe responder a ciertos criterios y enmarcarse dentro del mandato de cada institución y de su estrategia general en cada contexto.

«Porque la palabra no siempre ayuda, pero el silencio consiente: el silencio legitima una situación, y por tanto, la organización toma una postura parcial.»

MSF

Una gradación esquemática de la acción testimonial sería:

- **Información:** dirigida a medios de comunicación, opiniones públicas, decisores políticos, con el objetivo de transmitir situaciones poco conocidas y sumar apoyos. Debe ser posible en todas las situaciones, pero según los casos puede ser:
  - **Información pública general**. La más frecuente en muchos casos.
  - **Información anónima**. La OH pasa datos a organizaciones de derechos humanos o periodistas que los distribuyen sin comprometer a la OH, que en cualquier caso no firma ningún comunicado.
  - **Información confidencial**. Es el trabajo clásico del CICR previsto en los Convenios de Ginebra.
  - **Comunicado público firmado por la OH de distribución restringida**. Forma parte del trabajo con gobiernos, embajadas, organizaciones internacionales, etc.

  - **Comunicado público firmado de distribución general**. El informe elaborado por la OH se redistribuye masivamente a medios, gobiernos y cuerpo diplomático buscando influir a favor de las víctimas.

- ***Lobby*** o cabildeo: usa muchos de los recursos anteriores con el objetivo claro de influir sobre instituciones públicas o actores políticos.

- **Denuncia:** los informes o acciones a realizar, además de contener datos de una situación, aportan elementos que explican cómo se ha llegado a ella y quién es responsable. El objetivo es presionar a ese «quién» (normalmente un gobierno) para que modifique su actuación y mejore la situación de las poblaciones afectadas. El último paso de esta gradación sería la acusación; es decir, apuntar responsabilidades sobre los hechos denunciados. Se hace en casos muy graves de violación flagrante de normas humanitarias, impedimentos al acceso de las OH, etc.

Algunos **criterios** para la decisión sobre el tipo de acción testimonial serían:

- Gravedad y urgencia de la situación.
- Beneficio buscado para la población víctima. Riesgo sobre las poblaciones. En cualquier caso, «no hacer daño», como se ha visto.
- Influencia sobre el desarrollo de las operaciones y el resto de los componentes de la AH (asistencia, protección).
- Papel de otras organizaciones y posibilidad de sinergias y complementariedades.
- Posibilidades «previsibles» de éxito.

Muchas organizaciones engloban todas estas cuestiones en el llamado ***advocacy***, que algunas organizaciones traducen como **incidencia** o incidencia política.[13] En este caso los destinatarios de esta labor de incidencia son normalmente los gobiernos, tanto del Sur como del Norte, por considerar que son los responsables del cumplimiento de las normas internacionales de protección de derechos.

13. En castellano existe el término *abogar* y por tanto podría usarse *abogamiento*, pero salvo casos puntuales no se usa este término.

Se entiende por *incidencia política*[14] el conjunto de acciones de estudio, información pública, consulta, diálogo social, presión y/o denuncia, propuestas alternativas y de acción, que, mediante la movilización social y la participación en órganos representativos, realizan las ONG.

Por ello se hace ante diversos interlocutores, como gobiernos y organismos públicos, la Unión Europea, redes y organismos internacionales como la ONU, compañías y empresas transnacionales, instituciones financieras multilaterales, bancos regionales de desarrollo, redes de movimientos sociales y otros sectores que trabajan por la inclusión de los más desfavorecidos.

5.3.2. El testimonio en la GCP

El trabajo de testimonio debe siempre encuadrarse dentro de la planificación general y, deseablemente, dentro de la gestión del ciclo del proyecto. Así, con los resultados de una evaluación una organización podría emprender actividades de incidencia a través de campañas o publicaciones, que le ayudaran realmente a lograr los objetivos de mejorar la vida de las personas a través de un cambio en las políticas o de generar mayor conciencia sobre un tema determinado. Sin embargo, son aún pocas las organizaciones que incorporan sistemáticamente la dimensión testimonial en los proyectos de AH.

A estos efectos sería de utilidad lo dicho en el apartado de protección.

5.4. Participación de las poblaciones afectadas

Aunque el Código de Conducta de las ONG para la ayuda humanitaria pone énfasis en la necesidad de la participación de los afectados por los desastres, la verdad es que en muchos proyectos esta participación es muy escasa o nula. La «coartada» emergencista –todo es urgente, la participación puede esperar–, el uso de procedimientos estándar de respuesta y las propias dificultades objetivas en el terreno han limitado la participación de las poblaciones y ese es un lastre del concepto meramente asistencial del humanitarismo que se está tratando de

14. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España CONGDE, Código de Conducta de las ONG de Desarrollo, 1998.

superar. La experiencia de otros ámbitos de trabajo de cooperación puede ser muy útil.

¿Qué es?

Se entiende la participación en la AH como el compromiso de las poblaciones afectadas en las diversas fases del ciclo del proyecto, desde la valoración inicial hasta la evaluación. En ocasiones la participación en algunas fases puede ser difícil o escasa, pero debe entenderse como una disposición de los actores humanitarios para potenciarla y como un enfoque transversal, casi una filosofía de trabajo, y no como un conjunto de recetas o herramientas a emplear.

Algunas de las razones para impulsar la participación serían:

- Las comunidades son las que primero responden ante los desastres y quienes mejor conocen las necesidades inmediatas. Además, las poblaciones cuentan con capacidades que es preciso movilizar. Este argumento, con ser correcto, tiene el riesgo de dar a la participación un mero enfoque instrumental; es decir, «utilizar» a las poblaciones como recurso para que el trabajo de la OH sea más eficaz y eficiente.
- Para evitar ese enfoque de participación tan limitado, se debería colaborar más con las estructuras locales tratando de fortalecer sus iniciativas y apoyando su trabajo futuro; es decir, adoptar un enfoque más de apoyo y colaboración.
- Eso supone reconocer que tras los proyectos de ayuda, las comunidades deberán seguir gestionando su destino y, por tanto, los proyectos tienen que apoyar ese proceso de autosostenimiento.

En cualquier caso, y en función del contexto y de sus limitaciones y posibilidades, las agencias humanitarias deben tener una estrategia de participación y de relación con las comunidades afectadas.

Algunos tipos de participación de los afectados, desde los menos «participativos» hasta los más comprometidos, serían:

TIPOLOGÍA[15]	DESCRIPCIÓN BREVE
Participación «pasiva»	Se informa a los afectados de lo que sucede y de lo que pretende la acción.
Participación mediante suministro de información	Se pregunta a la población pero no se la involucra de ningún otro modo en el proceso.
Consultas con la población	La obtención de información está más planificada y la comunidad expresa sus ideas, demandas.
Estímulo a la participación mediante incentivos materiales o de otro tipo	Más usada en programas de desarrollo que en la AH, la población suministra trabajo, materiales, etc., que son necesarios para operativizar la intervención.
Participación interactiva	La población afectada participa en el análisis de necesidades, en la concepción del proyecto y en los procesos de toma de decisiones. Se trata de una participación verdadera. Suele hacerse a través de organizaciones representativas.
Apoyo a iniciativas locales	La población local toma la iniciativa, que es apoyada por las agencias humanitarias. Supone el nivel máximo de participación.

En el estudio global que realizó ALNAP, se citan algunos beneficios de la participación:

- En primer lugar, promover la participación es un deber ético. El estímulo a la participación debiera ser una obligación.
- La participación sirve para mejorar la calidad de los proyectos desde el punto de vista de su adaptación a necesidades, su pertinencia, su adecuación y su apropiación, entre otros.
- La participación aumenta la seguridad y facilita el acceso. Salvo casos muy concretos donde puede tener efectos negativos, en general la relación con las comunidades y su participación mejora estos dos componentes. Pero hay que tener mucho cuidado con no hacer correr riesgos innecesarios a las comunidades por instrumentalización (véase el apartado 5.1).

15. Basado en ALNAP, *Practitioners Handbook. Participation by Crisis-Afected Populations in Humanitarian Action,* 2004.

- El apoyo a la capacidad local favorece la «conectividad» y en algunos casos la vinculación con la rehabilitación y los proyectos de desarrollo.
- La participación favorece la expresión de aquellos colectivos más marginados dentro de los afectados.

Desde otra perspectiva, la participación podría ser directa o indirecta. En el primer caso, miembros individuales de la comunidad participan en reuniones, colaboran con el proyecto y sugieren ideas, mientras que en la participación indirecta son representantes de las organizaciones locales los que participan en nombre de la comunidad. Normalmente las agencias humanitarias utilizan la participación indirecta de muy diversas formas y con muy diversos tipos de organización, desde las más formalizadas hasta grupos informales. Habrá que ser muy cuidadoso en no discriminar a ningún tipo de organización representativa y ser respetuoso con los modos de participación social preexistentes, cosa que a veces no resulta nada fácil.

Es curioso que así como en la cooperación al desarrollo se considera un requisito indispensable la colaboración con una «contraparte», no es ni ha sido así en el campo humanitario. En ocasiones eso está justificado (piénsese en un conflicto armado que polariza a la población e impide que ninguna organización aparezca como imparcial, o en un gran desastre que rompe toda la estructura social), pero en otras no lo está de ningún modo.

5.4.1. Elementos para una estrategia de participación

Como cuestión transversal que es, cualquier estrategia de participación se nutre de muchas de las cuestiones tratadas en otros capítulos del Manual. En cualquier caso, la agencia humanitaria que emprenda esta tarea debe tener claro:

- Las razones y los objetivos que pretende con esa participación
- Los riesgos y oportunidades del contexto
- Aquellos grupos a los que quiere dirigirse
- El tipo de participación que impulsará

Otros elementos a considerar son:

- La participación es un proceso continuo que evolucionará de uno u otro modo a lo largo del ciclo del proyecto.
- Los elementos de seguridad y protección de las poblaciones y del personal deben estar en la base de cualquier estrategia. Si se entiende que la participación puede generar riesgos, debe limitarse.
- Los aspectos relevantes a considerar desde la perspectiva social y cultural serían: sistemas de representación social, liderazgos, atención a grupos marginales, impacto físico, psíquico y social de la crisis, posible desintegración social, experiencias previas de ayuda, etc.
- El mandato de la organización y la coherencia con los diversos tipos de participación.
- La cultura organizativa y la experiencia participativa (formación de los recursos humanos, etc.).
- La coordinación con otras agencias y posibles incoherencias entre ellas desde la perspectiva de la participación.
- Cualquier estrategia de participación debe basarse en la confianza, y para lograrla la transparencia es un requisito indispensable.

5.4.2. ¿Cómo hacer posible la participación en la GCP?

Como se ha dicho, el impulso a la participación no depende fundamentalmente de técnicas o herramientas «participativas» sino del convencimiento y la voluntad para llevarla adelante. Aun así, a continuación se citan de modo resumido algunas herramientas que pueden ser empleadas en las diversas fases del ciclo del proyecto. Muchas se han ido viendo en otros capítulos del Manual.

FASES	OBJETIVOS	HERRAMIENTAS
Valoración	Análisis del contexto Valoración inicial del impacto de la crisis Análisis de actores	• Entrevistas con informantes claves • *Focus groups* • Mapeos • Historias de vida • Análisis de vulnerabilidad-capacidad • Diagramas de Venn
Diseño	Concretar todas las fases del EML	• *Stakeholder analysis* o análisis de implicados • Taller de enfoque del marco lógico (seguido en todo o en parte usando solo árbol de problemas, objetivos, etc.) • Reuniones, debates con los afectados
Ejecución y seguimiento	Corregir las desviaciones del proyecto	• Reuniones de seguimiento • Asambleas públicas • «Contratos» de colaboración • Trabajo con contrapartes • Establecimiento de mecanismos de solución de problemas • Creación de comités de seguimiento • Mecanismos de rendición de cuentas
Evaluación	Incorporar la opinión de la comunidad	• *Focus group* para discusión de TdR • Creación de comités de evaluación • Acceso a los evaluadores externos • Reuniones generales

Como se ve, hay posibilidades e instrumentos para la participación en todas las fases del ciclo. Esta siempre debe estimularse con cuidado y sentido de la responsabilidad, sin generar expectativas que no puedan satisfacerse y siendo conscientes de que la AH siempre se desarrolla en entornos turbulentos, complejos, confusos, en los que la improvisación y la «ingeniería social» no son adecuadas.

5.5. Género

¿Qué es?

La clásica concepción de género lo define como «los roles, responsabilidades y oportunidades asignados al hecho de ser hombre y ser mujer y a las relaciones socioculturales entre hombres y mujeres y niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones están socialmente construidos y se aprenden a través del proceso de socialización. Son específicos de cada cultura y cambian a lo largo del tiempo, entre otras razones, como resultado de la acción política».[16]

En desarrollo, el enfoque de género surge como consecuencia de los cambios en la forma de comprender el papel y los problemas de las mujeres en relación con el desarrollo, pasando de un enfoque centrado en la mujer a un enfoque actual centrado en el género y en la necesidad de promover la equidad y la integración de esta perspectiva en todos los programas de forma transversal.

En AH, se impone trabajar con esta perspectiva por la necesidad de lograr un rápido entendimiento de la condición en que se encuentran mujeres y hombres, y de los diferentes efectos que una crisis o un desastre tienen en ellos. Es necesario reconocer las necesidades y los problemas especiales de niñas y mujeres en situaciones particulares, tales como una repatriación, la vida en un campo de refugiados o en un albergue provisional, una situación posbélica o cualquier otra que pueda darse tras un conflicto o desastre.

5.5.1. Análisis de género

La incorporación de un enfoque de género no es algo que debe agregarse cuando ya se ha puesto en marcha la respuesta a la situación de emergencia, sino más bien algo que debe estar en la base de todo el proceso de planificación para:

- Identificar las diferentes vulnerabilidades, capacidades y estrategias de afrontamiento que, frente a una crisis (conflicto o desastre), poseen y pueden desplegar hombres y mujeres, niños y niñas.

16. Definición recogida en la *Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2004.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

- Es esencial conocer las dinámicas que se generan entre hombres y mujeres para comprender también cómo la crisis evoluciona y puede llegar a resolverse.

Este conocimiento y esta comprensión solo se puede lograr a través de un análisis de género que profundice y ponga el punto de mira en:

- Buscar las diferencias en las habilidades de hombres y mujeres, niños y niñas para responder a la situación de emergencia, con lo que se obtendrán los posibles campos de acción para las agencias humanitarias.
- Conocer las diferencias y similitudes en las necesidades y prioridades de hombres y mujeres, niños y niñas.
- Identificar las capacidades de hombres y mujeres para contribuir a un cambio positivo y las oportunidades para las agencias humanitarias para definir estrategias efectivas que ayuden a construir dichas capacidades.
- Conocer las particulares necesidades en materia de seguridad que tienen hombres y mujeres.
- Identificar los obstáculos socioculturales y económicos a los que se enfrentan las mujeres, que, durante las emergencias, se ven sujetas a nuevas formas de control y victimización.
- Señalar las responsabilidades de los diferentes grupos analizando la división del trabajo (esfera privada y esfera pública, tareas reproductivas y tareas productivas) y subrayando su intensificación en tiempos de crisis.
- Conocer los modos en los que el conflicto o la crisis modifican la noción de masculinidad, el impacto que ello tiene en la identidad de hombres y niños y cómo estos interactúan con las mujeres y las niñas.
- Determinar las capacidades de los distintos grupos para contribuir y apoyar la paz y la reconstrucción.
- Definir las oportunidades que reduzcan las diferencias y que apoyen la participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones.
- Comprender la interacción de las diferencias entre hombres y mujeres en relación con la clase social, la etnia, la procedencia rural o urbana y otras divisiones.
- Verificar la protección de los derechos humanos de hombres y mujeres y la provisión de remedios adecuados en caso de violación.

El **PNUD**[17] propone el siguiente listado de comprobación para no incurrir en vacíos informativos. Si bien en emergencias muchas veces es difícil conseguir toda la información de forma exhaustiva e inmediatamente disponible, este tipo de instrumento ayudará al trabajo del día a día en la búsqueda de información.

1. Breve análisis del contexto social y cultural en el que se va a operar, teniendo en cuenta:
   a) Roles de género existentes (quién hace qué)
   b) Quién tiene el poder de decisión en la familia, la comunidad, las instituciones
   c) Quién recibe las mercancías en las distribuciones
   d) Estructura de los hogares locales
   e) Cómo se distribuyen los recursos en el hogar
   f) Roles de hombres y mujeres en la vida religiosa/espiritual
   g) Prácticas tradicionales/culturales que vulneran los derechos de las mujeres

2. Breve análisis del contexto político en el se va a operar, teniendo en cuenta:
   a) El nivel de participación de la mujer en movimientos políticos y organismos locales y en la toma de decisiones a nivel comunitario
   b) Cómo se registran las mujeres para votar y cómo participan en las votaciones (cuando sea relevante)
   c) Si los niños y niñas tienen el mismo acceso a la educación
   d) Si las niñas abandonan la educación y cuándo lo hacen

3. Breve análisis del contexto económico en el se va a operar, teniendo en cuenta:
   a) Tipo de actividades, tareas, trabajos que las mujeres tienen prohibidos por costumbres locales
   b) Quién proporciona los recursos a la familia
   c) Si tanto el hombre como la mujer trabajan en el sector informal y qué hacen

4. Identificación de los recursos locales que pueden contribuir en la intervención:
   a) Recursos humanos locales en los que se puede confiar
   b) Recursos económicos existentes (quién los gestiona, qué cantidad)
   c) Infraestructura local existente (situación, estado, quién es el responsable)
   d) Redes de apoyo existentes (familia, grupos religiosos, comités, etc.)
   e) Hombres y mujeres que pueden colaborar en la protección de los grupos más vulnerables

17. *Gender Approaches in Conflict and Post-conflict Situations*, 2003.

   f) Recursos humanos locales que estarían disponibles tras una formación/desarrollo de capacidades y de destrezas (identificar el potencial)
   g) Si las mujeres están ya sobrecargadas con el trabajo doméstico
   h) Factor tiempo/distribución del tiempo para el uso de los recursos humanos locales (especialmente para mujeres que puedan estar involucradas en varias actividades)

5. Debe recordarse que las necesidades de las personas son diferentes:
   a) Identificar y priorizar las necesidades primarias de hombres y mujeres (en las situaciones de conflicto puede que las mujeres permanezcan en el hogar más tiempo de lo normal y, por ello, habrá que realizar esfuerzos especiales para contactarlas y conocer sus necesidades)
   b) Organizar el saneamiento según la composición de la población
   c) Organizar actividades de generación de ingresos destinadas a los grupos más vulnerables
   d) Adaptar los paquetes de ayuda al contexto y a las necesidades de la población objetivo
   e) Organizar actividades de apoyo psicológico a las que pueda acceder toda la población
   f) Usar (en estas actividades) enfoques diferentes según el sexo y la edad de los usuarios
   g) Crear infraestructuras médicas accesibles a toda la población
   h) Involucrar tanto a hombres como a las mujeres en la organización y gestión de la ayuda, del campo de refugiados, etc.
   i) Organizar algunas actividades para satisfacer las necesidades sociales, psicológicas y culturales
   j) Proteger tanto a hombres como a mujeres contra la violencia
   k) Ayudar a la población local a volver, en la medida de lo posible, a su vida cotidiana «normal»
   l) Organizar los campos de refugiados según las prioridades de seguridad para mujeres y niñas

5.5.2. Herramientas que ayudan en el análisis de género

Durante una crisis, es esencial que se tengan en cuenta las diferentes necesidades de hombres y mujeres para garantizar el éxito de la intervención. Las organizaciones disponen de distintas herramientas a este efecto; entre ellas, las que se exponen en la siguiente tabla.

HERRAMIENTA	QUIÉN LA PROPONE / DISEÑÓ / UTILIZA	EN QUÉ CONSISTE	USO QUE SE LE DA
AVC – Análisis de vulnerabilidad y capacidad	La utiliza la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja	Diseñada para el contexto de asistencia humanitaria y de recuperación. Se trata de realizar un análisis de las vulnerabilidades y las capacidades de los distintos grupos en función de ciertas variables: física y material, social y organizativa y psicológica o actitudinal	Como herramienta de diagnóstico de necesidades en la valoración inicial, en la planificación para ayudar a determinar el ámbito de actuación de la agencia humanitaria, en la ejecución a efectos de seguimiento del impacto que va produciendo el proyecto, y como herramienta de evaluación para verificar los cambios y efectos producidos por el proyecto
POP – *People Oriented Planning* – Planificación orientada a las personas[18]	ACNUR	Diseñada para el trabajo con población refugiada, ayuda a trazar un perfil de las personas refugiadas en función de su sexo, actividad y acceso y uso de recursos	De utilidad en la valoración inicial como herramienta de diagnóstico y en la planificación y diseño de la propuesta
Método de análisis Harvard	Universidad de Harvard	Método de recolección de datos: análisis de actividades de hombres y mujeres, elaboración de un perfil de acceso y control a recursos, análisis de factores de influencia y un listado de comprobación para el ciclo del proyecto	En valoraciones iniciales y en la formulación

18. www.unrisd.org

Jerarquía de necesidades (empoderamiento)	ACORD[19]	Marco político participativo, efectivo para valorar el impacto en la mejora de la posición de la mujer en cuanto a bienestar, acceso a recursos, concienciación y participación y control	En valoraciones iniciales pero muy útil en seguimiento y evaluación
Marco de análisis de género	UNIFEM[20]	Para valorar el impacto de una intervención en hombres, mujeres, niños y niñas respecto a tiempo, trabajo, cultura y hogar	En todo el ciclo del proyecto
Marco MOSER[21]	Caroline Moser	Es una tabla de planificación, una matriz que refleja el impacto actual y previsto en el triple rol de la mujer (reproductivo, productivo y comunitario) y en sus necesidades prácticas y estratégicas	Especialmente en la formulación, pero también en la valoración inicial

5.5.3. Género en el ciclo del proyecto

Los proyectos sensibles a las cuestiones de género son los que integran la dimensión de género en todas las fases del ciclo del proyecto. En la siguiente tabla se encontrarán sugerencias para trabajar en los proyectos sin desviarse de este enfoque.

19. www.acord.org
20. www.unifem.undp.org
21. www.ilo.org

FASE	ELEMENTOS PARA TRABAJAR CON EL ENFOQUE DE GÉNERO
Valoración	• Involucrar a las mujeres desde esta etapa inicial • Hacer un análisis socioeconómico entrevistando a líderes, hombres y mujeres • Organizar reuniones con representantes de la comunidad (jóvenes, adultos, ancianos, hombres y mujeres) para investigar sobre: – Roles de género existentes – División del trabajo por género – Acceso y control de recursos – Mecanismos de toma de decisiones – Oportunidades de acceso a los servicios – Nivel educativo • Estudiar la situación de salud en la comunidad • Identificar necesidades inmediatas de hombres y mujeres • Analizar proyectos existentes para extraer las similitudes y diferencias en el análisis de género • Identificar y seleccionar las necesidades estratégicas más relevantes para que sean atendidas
Diseño	• Formular objetivos concretos y mesurables y desagregados por género • Identificar claramente a las personas beneficiarias: solo hombres, solo mujeres, ambos, instituciones y asociaciones locales, grupos específicos, etc. • Elegir el mejor enfoque para alcanzar los objetivos • Diseñar una estrategia que tenga en cuenta las contribuciones que hombres y mujeres pueden realizar así como las necesidades específicas que ambos tengan que satisfacer • Diseñar las actividades basándose en los beneficiarios seleccionados y en sus necesidades (ayuda material, actividades sociales, apoyo psicológico, actividades de formación, actividades de información) • Utilizar lenguaje sensible a la cuestión de género al redactar el proyecto • Preparar el presupuesto especificando qué recursos manejarán o irán destinados a hombres y a mujeres • Seleccionar el personal adecuado para responder a las necesidades de género (quizá las normas locales dictan que es mejor evitar doctoras)
Financiación	• Intentar seleccionar donantes sensibles a la cuestión de género • Verificar que los donantes están interesados en financiarlo todo, incluidas las actividades de género • Promover la importancia de los proyectos sensibles al género al contactar con los donantes
Ejecución y seguimiento	• Reajustar las partes del proyecto que no reflejen las necesidades de la población seleccionada • Seleccionar entre la población local colaboradores sensibilizados en cuestiones de género • Formar al personal sobre la importancia del enfoque de género, especialmente en los componentes de género del proyecto • Incorporar al personal, tanto a hombres como a mujeres, respondiendo a las normas y costumbres locales • Involucrar a la población beneficiaria directa y proactivamente • Utilizar medios de promover el proyecto que sean accesibles a toda la población
Evaluación	• Medir cómo se han cumplido los objetivos • Medir la mejora o empeoramiento de la condición de hombres y mujeres • Verificar la eficacia a través de entrevistas con hombres y mujeres • Verificar la eficiencia en cuanto a recursos económicos y humanos • Analizar los resultados inesperados, positivos y negativos • Verificar la conectividad del proyecto: medir al final qué actividades tendrán continuidad y cómo

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

5.6. Recursos humanos

El panorama humanitario ha pasado en pocos años de un enfoque de benevolencia o caridad a un enfoque profesional del trabajo. Los cambios en las tareas humanitarias y la profesionalización han hecho cambiar el perfil del trabajador humanitario.

¿Qué es?

La gestión de recursos humanos trata de la manera de administrar, dirigir y organizar el equipo de trabajo de una operación o proyecto humanitario.

5.6.1. Definición de puestos y selección

La organización define los perfiles profesionales que el proyecto necesita durante la etapa de diseño del proyecto y elabora «descripciones de puesto», en las que constarán:

- Todos los requerimientos profesionales y técnicos
- Las tareas a desempeñar
- El grado de responsabilidad y la situación en el organigrama del equipo
- La localización y duración del contrato
- La remuneración

Es crucial la tarea de seleccionar el personal que deberá implementar el proyecto. La agencia debe ser responsable y elegir el personal adecuado a las necesidades del proyecto, desde el punto de vista de:

- Las cualificaciones profesionales y técnicas
- La formación
- Las cualidades personales

Algunas de las cualidades que las OH buscan en su personal son:

- Sociabilidad
- Adaptabilidad a entornos y personas
- Iniciativa e independencia
- Flexibilidad
- Entusiasmo y dinamismo
- Respeto y tolerancia, conciencia de la diversidad
- Sensibilidad cultural
- Madurez
- Capacidad de recuperación

Se suele hablar de estas cualidades, añadidas a las competencias profesionales, como de «competencias para la eficacia intercultural».

Los procedimientos y enfoques que cada organización puede aplicar son muy variados, ya que dependerán de la filosofía de gestión: desde entrevistas por parte

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

de miembros de los departamentos geográficos hasta la realización de tests psicotécnicos y pruebas de idiomas e incluso la subcontratación de empresas especializadas en selección y reclutamiento para que realicen el proceso de selección de candidatos.

Por la peculiaridad de muchas ONG que trabajan en AH, se mencionan aquí dos puntos que merecen especial atención:

- El trabajo en equipo
- El voluntariado

5.6.2. Trabajo en equipo

El trabajo humanitario es un trabajo de equipo. La organización debe constituir un equipo que deberá revisar y confirmar los datos que llevaron al diseño de la operación de ayuda, ejecutar lo planificado, asegurar un seguimiento de las actividades y evaluar lo realizado. Este equipo se crea para facilitar las tareas de organización, gestión y coordinación del trabajo que implica la ejecución de un proyecto y es con frecuencia pluridisciplinar y multicultural, con todas las ventajas e inconvenientes que esto puede suponer al poner en marcha la ejecución.

Hay una serie de principios básicos para gestionar un equipo, siendo la tarea fundamental del responsable el potenciar los aspectos positivos anticipándose a los negativos.[22]

22. Cruz Roja Española, *Ejecución de proyectos de cooperación internacional*, Madrid, 2001.

ELEMENTOS POSITIVOS	ELEMENTOS NEGATIVOS
• Información fluida • Autoconfianza y autoestima de los miembros • Apoyo intergrupal • Motivación • Implicación en la tarea • Personal capacitado • Participación • Tolerancia hacia opiniones e ideas • Decisiones consensuadas	• Lenta toma de decisiones • Conformismo, pasividad • Miembros dominantes, manipuladores • Responsabilidades poco claras

La persona responsable del equipo deberá ser capaz de:

1. Crear y mantener un espíritu de equipo
2. Motivar a los miembros
3. Asegurar la cohesión del equipo
4. Crear un clima adecuado para la solución de problemas

5.6.3. Voluntariado

Es importante conocer las posiciones sobre voluntariado en los proyectos que tiene cada OH, así como informarse sobre la composición del voluntariado con el que se va a trabajar: su procedencia, motivaciones, capacidades, habilidades y experiencia. Las posiciones respecto a este tema son diversas, y hay OH que no incorporan voluntarios a los proyectos de AH mientras que otras sí lo hacen.

Por otra parte, hay que pensar también en la colaboración de personas de los países afectados por los desastres. Hay que evitar pensar en el voluntariado o intentar comprenderlo tal como se entiende en Europa, por ejemplo. Los procesos de participación social varían mucho y se manifiestan de muy diversas formas; si el proyecto va a contar con voluntarios en su ejecución, ello deberá haber sido estudiado y analizado desde la etapa de valoración inicial.

5.6.4. Gestión del personal

Las OH envían personal, nacional o internacional, asalariado o voluntario, a trabajar a lugares del mundo donde su seguridad se ve muchas veces comprometida y con frecuencia se les exige unos niveles de profesionalidad en su actuación que no se corresponden con sus condiciones laborales. Tras un estudio realizado en 1995 en varias organizaciones humanitarias, se llegó a la conclusión de que algunas causas de estrés y de bajo rendimiento entre el personal eran el exceso de trabajo, los problemas en la dirección del personal y la inseguridad en la contratación.

Siguiendo las recomendaciones de ese estudio, se elaboró un código de buenas prácticas que recibió el respaldo de más de cincuenta agencias de cooperación, el *Código de Mejores Prácticas en la Dirección y Respaldo al Personal de Cooperación*, de People in Aid.

El Código consiste en una declaración de siete principios y se acompaña de indicadores que ayuden a verificar su cumplimiento. Estos principios son:

1. Las personas vinculadas a nuestra labor son esenciales para nuestra eficacia y éxito.
2. Nuestra política de recursos humanos está dirigida hacia las mejores prácticas.
3. Nuestra política de recursos humanos aspira a ser eficiente, eficaz, ecuánime y transparente.
4. Consultamos a nuestro personal para desarrollar la política de recursos humanos.
5. Nuestros planes y presupuestos reflejan nuestras responsabilidades hacia el personal de campo.
6. Proporcionamos la formación y el apoyo apropiados.
7. Tomamos todas las medidas justas para garantizar la seguridad y el bienestar de nuestro personal.

5.7. Las cuestiones psicosociales

En los últimos años, coincidiendo con el auge de la AH, se han ido incorporando cuestiones como la atención psicosocial a las víctimas de los desastres, en un intento de hacer más efectiva e integral la respuesta humanitaria.

¿Qué es?

Si en un primer momento la AH se centró en la satisfacción de las necesidades biológicas, un lógico desarrollo de la misma ha hecho posible esta incorporación de los elementos psicológicos y psicosociales. Como dice Aengus Finucane, director de una ONG, «los servicios de salud, alimentación, vivienda y educación se pueden describir como necesidades básicas físicas. Pero la base de las necesidades humanas de los refugiados es la restauración de la dignidad. La dignidad es el ingrediente vital que falta cuando las necesidades físicas básicas se cubren de una manera mecánica e impersonal.»

En general, este tipo de actividades de apoyo psicosocial debe ser abordado de modo colectivo y solo en ocasiones se justificará un enfoque terapéutico individualizado. Además, en las emergencias de todo tipo deben formar parte de la batería de cuestiones a plantear desde el inicio de la intervención. Carlos Martín Beristain argumenta que «los servicios de apoyo psicológico deberían ofrecer su acompañamiento desde las primeras etapas, evitando la estigmatización de la persona como víctima o enfermo».

Este tipo de enfoque requiere de una cierta actitud y sensibilidad por parte de los equipos de trabajo, que, en muchas ocasiones, deberán incorporar profesionales y voluntarios con formación y experiencia en este tipo de actuaciones. Entre las actitudes básicas a cuidar estarían:[23]

1. El apoyo y la escucha. Acoger con esta actitud a los afectados desde el principio.
2. La ayuda para enfrentar lo sucedido. Para que comprendan su experiencia y restauren su sentido de control del medio de modo que no se sientan victimizados.

23. Basado en Carlos MARTÍN BERISTAIN, *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999.

3. Comprender las reacciones emocionales. Explicar y trabajar que el miedo, la tristeza, la culpa, la nostalgia, la desesperanza y otras muchas sensaciones son normales tras un desastre, y más aún en situaciones con un gran número de muertes.
4. Normalizar las reacciones físicas. El cansancio, la falta de sueño, las pesadillas, la pérdida de memoria y concentración son, entre otros, síntomas bastante comunes en momentos de estrés y habrán de ser trabajados.
5. Valorar los cambios en las relaciones sociales.
6. Prever las tensiones posteriores.
7. Algunas acciones concretas pueden ayudar a enfrentar mejor estos sentimientos:
   a) Favorecer actividades para mantenerse activo y de ayuda a los otros.
   b) Confrontar la realidad, asistiendo a funerales, inspeccionando las pérdidas, etc.
   c) Recibir ayuda de otras personas y expresar lo ocurrido.
   d) Gozar de cierta privacidad.
8. Los equipos de apoyo deben actuar como testigos. Especialmente en los desastres sociopolíticos y los conflictos, el papel de los profesionales cambia y exige un mayor compromiso con las poblaciones afectadas.
9. Controlar y hacer un seguimiento del impacto de la ayuda, evitando la creación de dependencia o los conflictos que la ayuda pueda generar.

Hay que ser consciente de que un cierto énfasis en los elementos psicosociales va a exigir un replanteamiento de muchas de las actividades de ayuda. Así, deberá darse un enfoque más comunitario a las acciones de salud, como, por ejemplo, aumentar aún más la participación activa de los afectados o adaptar los proyectos a sus demandas.

5.7.1. ¿Y quién ayuda a los ayudadores?

Las tensiones y el estrés que provocan muchas situaciones en las que se realiza la AH son evidentes y hay que contar con que los cooperantes pueden verse afectados por ellos. De hecho, algunas agencias humanitarias comenzaron a ser conscientes de la importancia de los elementos psicológicos cuando comenzaron a comprobar el enorme desgaste de muchos de sus trabajadores. Por ello, las actividades de formación previas a la misión, el conocimiento profundo de las características psicológicas de cada cooperante, los *briefings* adecuadamente planteados

y el diseño de actividades de apoyo a la vuelta del terreno deben ser incorporados como habituales en todos los proyectos de AH.

5.8. Aspectos medioambientales

Tras las grandes crisis de los años noventa en África, en las que se deforestaron hectáreas de bosque para situar campos de refugiados o se utilizaron toneladas de plástico no reciclable, comenzó a generalizarse una cierta preocupación sobre el impacto ambiental de la AH.

¿Qué es?
Contemplar desde el inicio de la GCP los efectos medioambientales que las actividades de la AH puedan tener, estudiando alternativas en el caso de que estos puedan ser desfavorables.

En general, el impacto ambiental de las operaciones humanitarias suele ser bajo y solo en el caso de las grandes tragedias puede ser relevante. Pese a ello, hay que estudiar en todos los casos aspectos tales como:

- Sistemas de evacuación de residuos sólidos. Hay que prever el tipo y la cantidad de residuos producidos, prestando especial atención a los desechos médicos o de productos químicos usados para el saneamiento de aguas, etc.
- Sistemas de evacuación de aguas residuales. Elección del sistema de letrinas.
- Materiales utilizados para refugios de emergencia. La elección de los materiales debe hacerse priorizando los utilizados localmente y buscando el menor efecto ambiental.
- Vigilancia de la erosión producida por emplazamientos y refugios provisionales masivos.
- Utilización de combustible para cocina o calefacción. En numerosos proyectos la utilización de leña ha tenido consecuencias desastrosas sobre el medio circundante.

La norma 6 en materia de refugios y asentamientos del Proyecto Esfera, por ejemplo, establece que «las repercusiones negativas sobre el medio ambiente son reducidas al mínimo posible mediante el asentamiento de las familias afectadas

por el desastre, la búsqueda de fuentes de suministro de materiales y las técnicas empleadas en la construcción». Para ello, siempre que sea posible, se recurrirá a materiales locales y se mantendrá la vegetación, y al finalizar la operación humanitaria tratará de recuperarse el estado original del territorio.

Por el momento son pocos los proyectos de AH que incorporan evaluaciones de impacto ambiental o análisis rigurosos sobre este tema.

Un aspecto relacionado es el de la utilización de tecnologías adecuadas, que si bien se ha ido incorporando a la AH después que a la cooperación, está empezando a tomarse en consideración para evitar la dependencia de sistemas de alta tecnología difícilmente sostenibles.

Anexo I.
Marco y matriz de valoración de necesidades (NAFM - *Needs Assessment Framework and Matrix*)

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

La matriz de valoración de necesidades fue desarrollada en 2003 por un grupo de trabajo del IASC (Inter-Agency Standing Committee). En ese mismo año se refinó la idea en un taller al que asistieron donantes, agencias de Naciones Unidas, la Cruz Roja y otras ONG, y en 2004 se complementó con discusiones adicionales sostenidas a nivel interagencial. Actualmente, esta herramienta se está probando en Burundi y en la República Democrática del Congo con la idea de que las agencias envíen sus comentarios y lecciones aprendidas al IASC.

El marco de valoración de necesidades es un resumen del contenido de la matriz de valoración de necesidades. La matriz describe las categorías del marco de valoración inicial con mayor detalle. Ambas herramientas proporcionan a los equipos de trabajo del terreno una manera transparente y consistente de organizar la información, más que introducir cambios en los modos en que las agencias llevan a cabo sus valoraciones iniciales.

MARCO PARA LA VALORACIÓN INICIAL

PROTECCIÓN (física, legal y material) / DERECHOS HUMANOS / IMPERIO DE LA LEY

ANÁLISIS DE CAPACIDADES-VULNERABILIDADES PARTICIPACIÓN

MORTALIDAD					
MORBILIDAD			ESTADO NUTRICIONAL		
ACCESO A AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS DE SALUD BÁSICA, NUTRICIÓN Y PSICO-SOCIALES	TOMA DE ALIMENTOS	DISPONI-BILIDAD Y ADECUACIÓN DE REFUGIOS	COMPORTA-MIENTOS SALUDABLES	NIVELES DE SANEA-MIENTO
SEGURIDAD ALIMENTARIA			FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD, NUTRICIÓN Y PSICOSOCIALES		
ECONOMÍA Y MERCADO CONTEXTO DE LAS FAMILIAS	EDUCACIÓN		CONTEXTO SOCIAL Y CULTURAL	DESIGUALDADES	

DEMOGRAFÍA (Población total, grupos vulnerables específicos, tamaño de la población anfitriona, población desplazada, desaparecidos, distribución por edad y sexo, etc.)

CONTEXTO NACIONAL
Política, economía, historia, sociedad, capacidad gubernamental, infraestructura, sistemas, geografía, clima, riesgos naturales, organizaciones internacionales, etc.

MERCADOS NACIONALES
Funcionando (y, por tanto, decreciendo la necesidad de asistencia externa) o no funcionales

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Anexo II.
Formulario para proyectos humanitarios[24]

24. Basado en formularios de diversas agencias (ONG y ECHO).

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

1. Información general – resumen del proyecto
- 1.1. Título del proyecto
- 1.2. País(es) y localización(es) de ejecución
- 1.3. Datos generales del contexto de actuación
- 1.4. Fecha de comienzo
- 1.5. Duración en meses
- 1.6. Número total de beneficiarios directos
- 1.7. Estatus y detalles de los beneficiarios
- 1.8. Objetivo específico
- 1.9. Indicadores y fuentes de verificación
- 1.10. Resultados esperados
- 1.11. Presupuesto total
- 1.12. Contribución solicitada

2. Valoración de las necesidades[25]
- 2.1. Fecha(s) de la valoración
- 2.2. Metodología y fuentes de información utilizadas
- 2.3. Organización/persona(s) responsable de la valoración
- 2.4. Definición del problema y análisis de los implicados
- 2.5. Resultados de la valoración
- 2.6. Valoración de la protección

3. Estrategia de la organización humanitaria
- 3.1. Estrategia en el país y/o región(es) del proyecto
- 3.2. Vinculación entre el proyecto y los resultados de la valoración de la situación y del problema
- 3.3. ¿Existen proyectos similares en el país/región?
  En caso afirmativo, explicar las medidas previstas para evitar solapamiento/duplicación
- 3.4. Experiencia en proyectos humanitarios en el país/región y en el mismo sector de actuación
- 3.5. ¿Tiene la organización estrategia de *advocacy* en la región?

25. Adjuntar copias de las matrices, tablas, herramientas utilizadas en el análisis de los datos.

4. Marco operacional[26]

4.1. Título del proyecto

4.2. Localización exacta del proyecto – Mapas, planos, indicaciones sobre vías de comunicación y transporte

4.3. Fecha de inicio del proyecto y en el terreno

4.4. Duración en meses

4.5. Beneficiarios

4.5.1. Número total de beneficiarios directos

4.5.2. Estatus y detalles de los beneficiarios

4.5.3. Zona de captación de la población

4.5.4. ¿Cuáles son los mecanismos y criterios de identificación?

4.5.5. ¿Hasta qué punto estuvieron los beneficiarios involucrados en el diseño del proyecto y cómo?

4.5.6. Sectores de actividad

4.5.7. Dar la siguiente información para cada sector:

Número total de beneficiarios directos

Tipos de beneficiarios y número de beneficiarios por tipo

Localización

4.6. Objetivo global

4.7. Objetivo específico de la operación

4.7.1. Objetivo específico

4.7.2. Indicador(es) y fuente(s) de verificación

4.8. Resultados e indicadores

4.8.1. Resultado 1, indicador(es) relevante(s) y fuente(s) de verificación

4.8.2. Resultado 2, indicador(es) relevantes y fuente(s) de verificación

4.8.*n*. Resultado *n*, indicador(es) y fuente(s) de verificación

4.9. Actividades[27]

4.10. Plan de trabajo

26. Adjuntar la MPP del proyecto.

27. Algunas agencias humanitarias trabajan también con indicadores y fuentes de verificación con respecto a las actividades.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

4.11. Seguimiento, evaluación y auditoría externa

4.11.1. Seguimiento

4.11.2. Evaluación

¿Hay una evaluación prevista durante el proyecto?

Sí ☐ No ☐

¿Hay una evaluación prevista después del proyecto?

Sí ☐ No ☐

4.11.3. Auditoría externa

¿Hay una auditoría prevista durante el proyecto?

Sí ☐ No ☐

¿Hay una auditoría prevista después del proyecto?

Sí ☐ No ☐

5. Riesgos y factores externos

5.1. Condiciones previas

5.2. Valoración de riesgos y factores externos

5.3. Seguridad

5.3.1. Situación en el terreno

5.3.2. ¿Se ha establecido un protocolo específico de seguridad?

Sí ☐ No ☐ Procedimientos estándar ☐

En caso afirmativo, desarrollar:

5.3.3. ¿Existe un plan específico de evacuaciones de seguridad y médicas?

Sí ☐ No ☐ Procedimientos estándar ☐

En caso afirmativo, desarrollar:

5.3.4. ¿Están el personal en el terreno y los expatriados informados y formados en estos procedimientos?

Sí ☐ No ☐

6. Recursos requeridos[28]

6.1. Presupuesto total

28. Adjuntar presupuesto en detalle de recursos y costes y presupuesto por partidas.

6.2. Recursos humanos
6.2.1. Personal incluido en el título 1: «Bienes y servicios distribuidos a los beneficiarios»
Número de personal
Estatus
Función
6.2.2. Personal incluido en el título 2: «Costes de apoyo»
Número de personal
Estatus
Función
6.3. Recursos materiales
6.3.1. Equipamiento necesitado. Describir el procedimiento a seguir para la obtención del equipamiento.
6.3.2. Bienes a adquirir. Describir el procedimiento a seguir para la obtención de los contratos.
6.3.3. Si el proyecto requiere la compra de medicinas y/o equipo médico, ¿se tienen procedimientos estándar para la compra, el manejo y el almacenaje de estas medicinas/equipo?
Sí ☐ No ☐
Especificar:
¿Quién certifica y valida al proveedor y cómo se hace?

7. Perspectivas de la organización humanitaria sobre la vinculación de la ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo
7.1. Fecha a partir de la cual este (o similar) proyecto está en proceso
7.2. Describir el nivel esperado de viabilidad
7.3. Estrategia de *continuum-contiguum*

8. Estrategia de comunicación

9. Coordinación en el terreno y contrapartes locales
9.1. Autoridad nacional y autoridades locales
9.2. Foros de coordinación en el terreno

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

9.3. Contraparte(s) local(es)
9.3.1. Nombre y dirección
9.3.2. Rol en este proyecto
9.3.3. Tipo de relación con la contraparte local
9.3.4. Historia de previas colaboraciones
9.3.5. Nombre y cargo de las personas autorizadas para representar a la contraparte en este proyecto
9.4. Personal contratado y procedimientos previstos para la obtención de contratos
9.4.1. Nombre y dirección de los contratados
9.4.2. Rol del contratado en la ejecución del proyecto
9.4.3. Describir el procedimiento seguido para la selección de contratados

10. Información financiera

11. Información administrativa
11.1. Nombre oficial de la organización humanitaria, dirección, número de teléfono/fax
11.2. Nombre y cargo del representante legal
11.3. Nombre, teléfono, fax y dirección electrónica del técnico responsable en la sede
11.4. Nombre, teléfono, fax y dirección electrónica del representante en el país del proyecto
11.5. Cuenta bancaria

Conclusiones y comentarios

Relación de anexos

Documentación disponible sobre el proyecto

Capítulo 1.
La evaluación en la acción humanitaria

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

La evaluación de programas y proyectos humanitarios es un fenómeno relativamente reciente; sin embargo, es un paso esencial para que las organizaciones puedan extraer lecciones y construir sobre lo aprendido. Constituye una parte fundamental de la GCP, sin la cual no puede hablarse de una buena gestión.

Quizás el genocidio de Ruanda marcó un antes y un después en los planteamientos de las agencias humanitarias sobre la necesidad de evaluar y en la aparición de metodologías, manuales y organizaciones dedicados a proporcionar ejemplos y buenas prácticas para la mejora general de la calidad y de la responsabilidad en la AH.

1.1. Qué es evaluar

Hay muchas definiciones, hasta el punto de que cada agencia bilateral de cooperación, incluso cada ONG, plantea su propia definición. Sin embargo, la más ampliamente difundida es la que propone el CAD[1] por incorporar las finalidades principales de esta actividad: mejorar y aumentar la transparencia y la responsabilidad.

Según el CAD

«La evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes.»

1. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Manual de la ayuda al desarrollo: principios del CAD para una ayuda eficaz*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1995. www.oecd.org/dac

En el contexto de la AH, evaluar significa la realización de un ejercicio objetivo e imparcial dirigido a promover la responsabilidad y el aprendizaje de lecciones. Basándose en estos principios, ALNAP[2] propone la siguiente definición:

«La evaluación de la AH es un análisis sistemático e imparcial, cuyo objetivo es extraer lecciones a fin de mejorar la política y la práctica y aumentar la responsabilidad.»

Cuando una organización decide evaluar, suele hacerlo con alguno de estos objetivos:

- Mejorar proyectos o acciones ejecutados o en ejecución, con lo que la organización estará mejor situada para tomar decisiones.
- Aprovechar las experiencias pasadas de cara a actividades futuras; la organización busca entonces un aprendizaje organizativo a través de las lecciones aprendidas.
- Mostrar el modo en que se han utilizado los fondos recibidos de un donante o del público y dar a conocer los resultados conseguidos para el desarrollo de sus beneficiarios; la organización está entonces procediendo a una rendición de cuentas, lo que en inglés se denomina *accountability*.

En función de la finalidad que se persiga, se elegirá un tipo u otro de evaluación.

1.2. Tipos de evaluación

La tipología de las evaluaciones es muy variada según diversas consideraciones. Así, pueden establecerse las siguientes clasificaciones:

2. Red de Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Puesta en Práctica de la Acción Humanitaria (www.alnap.org), *Evaluación de la acción humanitaria. Una guía orientativa de ALNAP*, septiembre de 2003, 1.ª versión.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

SEGÚN EL MOMENTO EN QUE SE REALIZA

Tipo	Definición	Comentarios	Ejemplo
Previa	Es el examen de varias alternativas o soluciones considerando criterios tales como la pertinencia de la intervención, su factibilidad y su importancia para la población beneficiaria, la coherencia y la lógica interna del proyecto, etc.	En inglés se denomina *appraisal*	La que encarga a una consultora una administración local para que le ayude a valorar los distintos proyectos que se han presentado a una convocatoria
Intermedia	Se lleva a cabo durante la ejecución del proyecto, en un momento determinado y puntual, normalmente al término de una fase del ciclo	En inglés se conoce como *on-going evaluation*. No es lo mismo que el seguimiento, que es una actividad continua	En una gran operación de emergencia se decide parar la ejecución tras *x* meses para evaluar y corregir
De fin de proyecto	Se realiza en el momento en que el proyecto ha terminado. Puede centrarse en la consecución de los resultados o del objetivo específico	Es la más habitual en la AH	Los gestores del proyecto realizan una evaluación para poder completar el informe final del proyecto
De impacto	Se realiza un tiempo después de la terminación del proyecto y supone un análisis más profundo. Así, se puede valorar mejor el impacto y los efectos del proyecto en la población	También se denomina posterior o *ex post*	Un donante decide evaluar los proyectos financiados en un país determinado cinco años después de su finalización

SEGÚN LOS AGENTES QUE LA REALIZAN

Tipo	Definición	Comentarios	Ejemplo
Interna	Realizada por el propio personal de la organización, bien los gestores del proyecto o bien el personal de la sede. También se conoce como autoevaluación, pero no hay que confundirla con el seguimiento, también realizado por los gestores del proyecto	Se le suele reprochar falta de objetividad, pero, por otro lado, garantiza mejor la conexión entre las enseñanzas y su incorporación útil para mejorar	Una ONG que cuenta con una unidad de evaluación realiza evaluaciones de manera sistemática
Externa	La llevan a cabo personas externas a la organización	Suele tener más credibilidad. Se utiliza como herramienta de rendición de cuentas	Una ONG decide contratar a consultores independientes para evaluar un proyecto de gran presupuesto y repercusión pública
Mixta	Combina ambos tipos de personal	Suma las ventajas y los inconvenientes de ambos tipos de evaluación	El equipo de evaluadores suma personas de diversas procedencias
Participativa	La responsabilidad recae en la población beneficiaria del proyecto	Hay abundante doctrina que considera la participación como un requisito y no como un tipo de evaluación	Hay mucha bibliografía al respecto fácilmente accesible en Internet, pero aún es poco frecuente en la AH

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

SEGÚN EL PROPÓSITO

Tipo	Definición	Comentarios	Ejemplo
Estratégica	Se centra en las políticas de la organización, en las regulaciones y en la asignación de recursos. Se realiza en relación con los grandes objetivos de largo plazo	Normalmente es responsabilidad de órganos de gobierno de la ONG	Una ONG decide revisar las grandes líneas de su plan para valorar los factores que están afectando a su puesta en práctica
Táctica	Afecta a los programas y suele tratarse de evaluaciones de programas país o sectoriales	Se centra en cuestiones como la eficacia, la eficiencia y los factores externos	Una ONG evalúa toda su programación en un país en concreto o todos los proyectos de un sector, p. ej., agua y saneamiento
Operativa	Analiza proyectos específicos de un determinado programa, se fija tanto en su identificación como en cualquier otra fase del proyecto	Normalmente se hace de forma anual, fijándose en presupuestos y calendarios	Una ONG decide evaluar los proyectos de salud maternoinfantil del área de salud

SEGÚN EL ENFOQUE

Tipo	Definición	Comentarios	Ejemplo
De procesos	Analiza el proyecto y su funcionamiento en un contexto social, para comprender los procesos generados por el mismo y sus consecuencias en el sentido más amplio	Se concentra en la ejecución de un proyecto. Suele consumir mucho tiempo	Se evalúa un proyecto cuyos beneficiarios son refugiados de un país vecino y se valoran sus efectos en la población local
De objetivos	Analiza los efectos del proyecto considerados en relación con los objetivos establecidos. Se centra en valorar si los efectos son causa del proyecto o están provocados por otros factores externos	Requiere un equipo con mucha experiencia en evaluación y que los objetivos estén bien definidos	Se evalúa la situación conseguida tras el proyecto y se compara con la que hubiera resultado sin proyecto

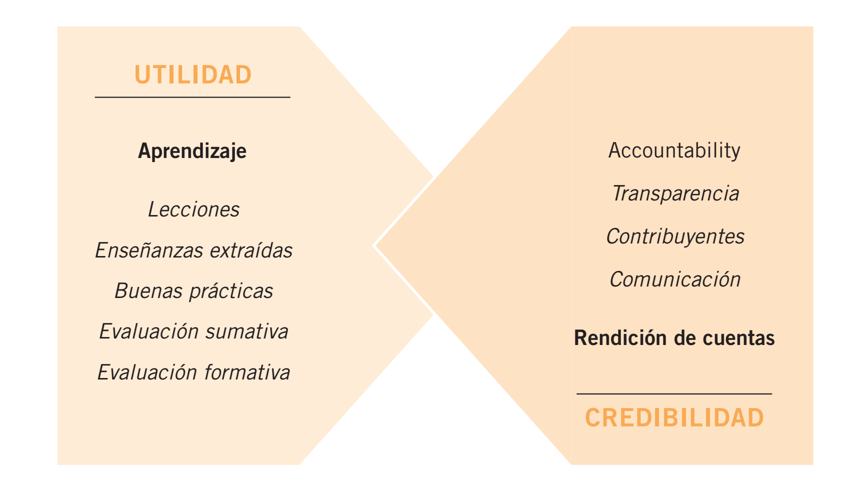
En cualquier caso, la agencia que decide emprender una evaluación tiene que tener muy claro lo que persigue para poder seleccionar entre estos diferentes tipos,[3] casi todos combinables entre sí.

Dado que una evaluación ha de ser, ante todo, útil y práctica, la organización deberá sopesar las ventajas de estos criterios frente al de credibilidad y así tomar la decisión del tipo de evaluación que quiere emprender. Por ejemplo, una evaluación interna puede ser más útil pero menos creíble; en cambio, una evaluación externa aporta mucha credibilidad al proceso pero a veces, por desconocimiento de los entresijos institucionales, sus recomendaciones son poco útiles, incluso a veces imposibles de aplicar de forma efectiva.

3. Casi todas las definiciones están basadas en UD-NORAD (1997) y la *Guía para la evaluación de Cruz Roja* (2001), ambas obras citadas en la bibliografía.

También el propósito que se persigue influye en estos elementos. Si se busca la utilidad muchas veces es porque se quieren aprender lecciones en la organización; en cambio, cuando se persigue la credibilidad quizás se está más interesado en la rendición de cuentas.

Esto puede verse en un esquema elaborado recientemente por el IECAH:



En este sentido, ALNAP solo concibe la evaluación de la AH como externa o mixta, ya que propone lo siguiente.

La evaluación de la AH se caracteriza por:

- La evaluación se hace por encargo de la organización que va a ser evaluada o en colaboración con la misma.
- La realiza un equipo de personas externas a la organización, o bien un equipo mixto formado por personas externas a la organización y por empleados de la organización que la ha encargado o que va a ser objeto de la evaluación.
- Evalúa la política o práctica de la organización de acuerdo con criterios preestablecidos (por ejemplo, los criterios del CAD).
- Articula los resultados, extrae conclusiones y formula recomendaciones.

Otra manera de definir una cosa es diciendo lo que no es; así, la evaluación no es:

- Investigación:[4] aunque use algunas técnicas comunes a la investigación, el propósito de la evaluación es distinto.
- Seguimiento:[5] a diferencia de la evaluación, el seguimiento es una revisión continua de cómo se va ejecutando la acción según lo que se planificó (recursos y su uso, actividades y calendario, etc.).
- Auditoría: esta se centra en las cuentas y su herramienta es el presupuesto.
- Opinión: la evaluación es algo más; puede decirse que es una opinión justificada, no meramente subjetiva, que se basa en un esfuerzo honesto de objetividad sobre una base lógica y mediante el uso de herramientas rigurosas que justifiquen las conclusiones y recomendaciones aportadas.

1.3. Criterios o componentes de la evaluación

Generalmente, la evaluación gira en torno a unos componentes o criterios que representan los puntos más importantes a tener en cuenta al analizar los proyectos. Hay cinco criterios que son clásicos en los proyectos de desarrollo y que se desprenden de la definición de evaluación que hace el CAD: eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y viabilidad.[6] Los cinco están relacionados con algún elemento de la matriz de planificación, como se irá viendo.

Sin embargo, no se trata de un listado exclusivo y en la AH se utilizan otros criterios complementarios, como la adecuación, la coordinación, la coherencia, la conectividad, la cobertura, la visibilidad y la logística, entre otros. Algunos autores y organizaciones tipifican estos criterios como subcriterios de los cinco anteriores.

4. Consúltese el artículo de María Bustelo «Diferencias entre evaluación e investigación: Una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas», aparecido en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 4, primavera-verano de 1999.

5. Consúltese el artículo de Des Gasper «El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas», aparecido en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 4, primavera-verano de 1999.

6. El criterio de viabilidad no es necesariamente relevante en el caso de las acciones humanitarias y se sustituye por el de conectividad.

Hay múltiples preguntas a hacer en función del proyecto del que se trate, del tipo de evaluación por el que se haya optado o de la profundidad que se requiera. Casi en todos los manuales de evaluación puede encontrarse lo que se llama listado de comprobación (*check list*) para la evaluación, tanto para la evaluación del diseño (*appraisal*) como para evaluaciones *ex post*, pero no siempre hay que aplicarlo tal cual.

Muchas veces los consultores se quejan de la lista de cincuenta preguntas que les ha entregado la organización. Para una misión de evaluación de diez días, por ejemplo, en los términos de referencia debería quedar especificado qué componentes hay que evaluar, en qué profundidad y en respuesta a qué preguntas.

1.3.1. Pertinencia

La evaluación de la pertinencia consiste en realizar un análisis general sobre si el proyecto se ajusta al objetivo global, a la política y la estrategia del donante y a las de la contraparte, y a las necesidades y prioridades locales. Se trata de ver si el proyecto es congruente, si la solución que aporta guarda una relación directa con las necesidades y los problemas de la población. En definitiva, se intenta ver la adecuación de los resultados y del objetivo del proyecto al contexto en el que se desarrolla. Es de especial relevancia el análisis de género que se haya realizado en la planificación, ya que la pertinencia variará bastante en función del colectivo al que se refiera.

Para apreciar la pertinencia en la matriz, habrá que fijarse en las casillas de resultados y objetivos, verificando que el objetivo específico corresponde realmente a prioridades identificadas por los colectivos de beneficiarios.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	**Insumos**	**Costes**	

Como herramientas de utilidad, el equipo evaluador debería disponer de copias de los estatutos y planes de desarrollo de las organizaciones implicadas, así como de la documentación elaborada en la fase de identificación (análisis de problemas y de implicados, datos de prioridades y políticas locales y nacionales del país, etc.). Y vuelve a ser fundamental el diálogo con los implicados.

Algunas de las cuestiones a tener en cuenta al evaluar la pertinencia son:

- El análisis del contexto y la evaluación de necesidades que se realizaron para determinar la respuesta. ¿Participaron los beneficiarios desde el principio?
- Una evaluación dinámica; es decir, no solo comparar la adecuación de la solución al problema al inicio del proyecto, sino cómo ha ido evolucionando y su situación en el momento de evaluar. Se va construyendo y verificando con los beneficiarios.
- Prestar atención a los aspectos culturales y comprobar si predominaron soluciones técnicas sin valorar el contexto, en especial en proyectos de alojamiento, alimentación, etc.
- Respetar la percepción de los problemas y necesidades que tienen los propios beneficiarios y ver si al planificar el proyecto se hizo esto mismo.
- Comprobar la existencia de otras actuaciones sinérgicas o complementarias que pueda estar desarrollando la misma organización u otra, ya sea local o internacional.
- Verificar las capacidades locales que se tuvieron en cuenta.
- Estar atentos a decisiones importantes que haya que tomar o recomendar a la organización, ya que si el proyecto no es pertinente y se está en una evaluación intermedia tal vez haya que pararlo (tras un conflicto político que se soluciona puede que no sea ya necesario un campo de refugiados).

1.3.2. Adecuación

A veces se considera un subcriterio de la pertinencia. Se refiere al grado de adaptación de la intervención y de las actividades a las necesidades locales, fomentando así la apropiación por parte de los beneficiarios, la rendición de cuentas y la eficacia en función de los costos. Las soluciones propuestas por el proyecto, aun resolviendo los problemas, puede que no sean las más adecuadas.

En la matriz se centraría en el ámbito de las actividades.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

1.3.3. Coherencia

Es otro de los subcriterios de la pertinencia. Hace referencia a la relación que existe entre los objetivos del proyecto y la misión, el mandato y el plan estratégico de la organización. Se trata de la necesidad de analizar las políticas de seguridad y desarrollo, entre otras, así como la estrategia humanitaria, para garantizar que entre ellas haya coherencia y, en concreto, que todas tengan en cuenta las prioridades humanitarias y los derechos humanos. Debe considerar todo lo que tenga que ver con el espacio humanitario y el respeto a principios y valores.

El problema surge cuando la organización no realiza una planificación estratégica y no hay documentación de la que extraer la información. De la falta de coherencia se deducen comportamientos oportunistas y poco justificados por parte del actor humanitario.

1.3.4. Eficacia

Es un criterio clásico de la rendición de cuentas. Mide el grado en que un proyecto consigue su objetivo, o si puede esperarse que lo consiga a la vista de los resultados. Es decir, comprueba que se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto en una población y en un tiempo determinados, sin entrar a valorar los gastos en que se ha incurrido para lograrlo.

En la matriz se visualiza en la correspondencia entre resultados y objetivo específico y en si las hipótesis llevan al objetivo. Ayuda a verificar si la lógica de esta relación funciona o no.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	Insumos	Costes	

Dado que también es una parte del seguimiento, la mayor parte de la información que necesita el equipo evaluador para valorar la eficacia en los resultados debe provenir de los informes de seguimiento y de finalización de una actividad; respecto al objetivo específico, además habrá que realizar trabajo de terreno.

Algunas dificultades a la hora de valorar la eficacia con las que pueden encontrarse los evaluadores son:

- El objetivo específico o sus indicadores están mal definidos o formulados, no son precisos. El equipo evaluador tendrá que hacer un ejercicio de reconstrucción para elaborar uno que sea operativo; para ello se apoyará en documentación del proyecto y en información que pueda aportar la organización.
- Hay más de un objetivo específico. El equipo deberá verificar primero que realmente todos son objetivos y que no se han incluido como tales resultados o actividades (error frecuente en la planificación de muchas organizaciones), y luego intentar unificar los que queden en uno solo. Cuando esto sea imposible, se deberá analizar la eficacia para cada objetivo pero determinar qué resultados llevan a qué objetivo.
- Dado que el proyecto es uno de los factores que influyen en el logro del objetivo, el equipo evaluador debe hacer un ejercicio de reconstrucción ideal, ya que deberá valorar en qué medida ha sido el proyecto el que ha motivado el cambio positivo en la comunidad o si, por el contrario, han existido toda una serie de factores externos que han influido hasta el punto de llevar al logro del objetivo. Habrá que tener muy en cuenta las hipótesis planteadas en la matriz y otras posibles no previstas por los planificadores o por los ejecutores del proyecto.
- Se debe tener en cuenta el enfoque de género y buscar la exactitud de los datos desagregándolos por sexos. Se tendrán que analizar los métodos de ejecución o verificar la participación de la mujer.
- Los resultados están mal redactados o no son mesurables.

1.3.5. Coordinación

Podría considerarse un subcriterio a caballo entre la pertinencia y la eficacia. En numerosas ocasiones no es relevante, y muchas agencias y autores no la consideran un criterio para evaluar sino una filosofía de actuación, especialmente si se trata de la AH. En grandes crisis con múltiples actores, y los riesgos que eso plantea, puede ser fundamental.

Para otros, ALNAP por ejemplo, es esencial prestar atención a este criterio al evaluar una AH. Larry Minear lo define como «el uso sistemático de instrumentos programáticos para proporcionar asistencia humanitaria de forma cohesiva y efectiva».

Habrá que valorar cuándo aporta un valor añadido al proyecto el hecho de coordinarse con otras agencias u organizaciones, y entonces averiguar cómo se planificó, estableció y desarrolló la coordinación efectiva entre los distintos actores, así como los efectos que esto tuvo en el proyecto y en el logro de los objetivos.

1.3.6. Cobertura

Subcriterio de la eficacia que influye también en la pertinencia y en el impacto del proyecto, se define como la necesidad de alcanzar a un número importante de grupos de población en riesgo de muerte dondequiera que estén, proporcionándoles una asistencia y una protección acordes a sus necesidades y sin mediar intereses políticos extraños.

Se trata de analizar la tasa de cobertura en función del número total de beneficiarios o de personas vulnerables en esa comunidad. Tiene más importancia en la AH que en el ámbito del desarrollo, ya que uno de los principios esenciales que definen la AH es la imparcialidad.

Este criterio trata de establecer quiénes han sido los receptores de la ayuda y por qué. Así, los evaluadores deberán fijarse en los posibles sesgos al incluir a determinados grupos y en los motivos de exclusión de otros que hubieran debido recibir esa ayuda.

En la matriz, la cobertura suele incluirse en los resultados e indicadores relativos al número y clase de personas afectadas que son beneficiarias de la ayuda. No caben aquí términos globales como «grupos vulnerables», sino que hay que especificar y desagregar dichos colectivos.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	**Insumos**	**Costes**	

1.3.7. Eficiencia

Mide los resultados en relación con los insumos o recursos; esto es, mide cómo los recursos se convierten en resultados desde una perspectiva económica. Puede decirse que analiza la «productividad» de la ejecución: hay que verificar hasta qué punto los resultados alcanzados se derivan de una utilización eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros previstos en el proyecto.

En la matriz se visualizaría en las casillas de costes, recursos, actividades y resultados.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	**Insumos**	**Costes**	

Las herramientas que ayudan a medirla son:

- Análisis coste-beneficio: es recomendable si ya se ha utilizado en la formulación del proyecto y se pueden comparar los indicadores de rentabilidad económico-financieros previstos con los logrados; es adecuado para proyectos productivos o de infraestructuras. Requiere contar con una expresión monetaria de la información sobre los costes y los efectos del proyecto. En la AH todavía se usa poco.

- Análisis coste-efectividad: es útil para comparar el coste de producción de uno o varios productos concretos en distintos proyectos. Suele ser interesante aplicarlo en proyectos piloto o para comparar situaciones en diversos países en los que la ONG actúa. Es un método costoso y requiere gran habilidad.
- Análisis coste-utilidad: mide los efectos en una escala de utilidad, sin cuantificarlos. Se recomienda para proyectos cuyos resultados son de difícil o imposible cuantificación, como asistencias técnicas, o en proyectos de muy bajo presupuesto.

La documentación que necesitará el equipo evaluador para poder valorar la eficiencia es: presupuesto desagregado, costes reales por actividad y determinación de los insumos utilizados en cada actividad. A veces se necesitará información adicional sobre la economía del país, sobre otros proyectos comparables, etc.

Algunos detalles a tener en cuenta a la hora de evaluar la eficiencia son:

- Hay que determinar o construir valores de referencia para poder comparar, pues muy rara vez el equipo se los encontrará predeterminados. Para ello, tendrá que basarse en proyectos similares en otros lugares, en la experiencia de otros proyectos, en criterios razonables según el país y en el sector de actuación.
- Casi siempre se necesitará recoger información adicional, salvo que los gestores del proyecto, al planificar el proyecto y la posterior evaluación, se hayan ocupado de ello.
- Se deben tener en cuenta las prioridades políticas de los gobiernos y de las agencias, pues pueden llevar a que las intervenciones sean ineficientes. Por ejemplo, puede que no les interese proporcionar agua en una zona determinada para obligar a la población a desplazarse.
- Hay que verificar dónde se adquirieron los insumos, si a nivel local o son de importación.

Dados los objetivos de la AH, suele valorarse más atentamente la eficacia que la eficiencia y no se analizan tanto los resultados en función de los costes.

1.3.8. Impacto

Son las consecuencias, los cambios y los efectos del proyecto sobre la comunidad, los beneficiarios y otros afectados, estén previstos o no, sean negativos o no. Suele

ser la parte más difícil y laboriosa de la evaluación; tanto es así que a veces ni siquiera se contempla. Se trata de identificar efectos netos, de comprobar la relación de causalidad entre el proyecto y el impacto, dejando de lado las consecuencias que hayan producido otras acciones emprendidas por la propia población o provocadas por algo ajeno al proyecto que se evalúa. Es esencial en la evaluación *ex post*. Hay que valorarlo por grupos de edad, sexo, condición social, etc.

En la matriz se encontraría en el objetivo general, que es el principal impacto positivo que se espera, pero habrá otros que deberán analizarse en el contexto del proyecto y que no aparecen en la matriz por inesperados.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	Insumos	Costes	

Aunque parezca trivial, es esencial preguntar y hablar con los beneficiarios, pero también con otros actores que hayan podido aparecer en el análisis de implicados realizado al identificar el proyecto. Se descubrirán efectos inesperados, tanto positivos como negativos, aunque habrá que contrastar bien la información. Suele ser muy costoso y difícil el utilizar otro tipo de técnicas como los grupos de control; no se dispone de suficiente tiempo y no parece muy ético en este campo.

Algunas dificultades que pueden encontrarse son:

- La falta de atención a los impactos que aparecen en el corto y en el largo plazo.
- La dificultad para probar que los cambios que se han observado son realmente consecuencia de tal o cual proyecto o acción.
- La falta de tiempo suficiente. El impacto solo puede valorarse a medio-largo plazo y en ocasiones eso choca con el «cortoplacismo» de los proyectos humanitarios.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

1.3.9. Conectividad

Se refiere a la necesidad de garantizar que las actividades de emergencia a corto plazo se ejecutan en un contexto que tiene en cuenta problemas interrelacionados y de más largo plazo. Está relacionado con el criterio de sostenibilidad o viabilidad que se utiliza en los proyectos de desarrollo.

Los evaluadores deberían fijarse en si la agencia ha preparado estrategias de salida, de traspaso de responsabilidades y funciones, y en si se ha previsto el suministro de fondos necesario para financiar la posemergencia. No se trata necesariamente de que una misma agencia haga todo el *continuum*, sino de que sea consciente de los efectos de su labor y de las necesidades de la población a medio plazo.

En la matriz, todo lo relativo a la conectividad se halla en el ámbito de los objetivos, y en la columna de hipótesis se puede encontrar información sobre posibles riesgos previstos que afectan a la conectividad.

	IVO	FV	HIPÓTESIS
O. general			
O. específico			
Resultados			
Actividades	Insumos	Costes	

En la siguiente tabla se ofrecen, a modo de ejemplo, algunas cuestiones básicas para analizar cada criterio; no son las únicas y no excluyen otras muchas que en función del proyecto puedan resultar más relevantes.

PREGUNTAS QUE PUEDEN GUIAR EN LA VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS

Criterio / subcriterio	Preguntas
A. Pertinencia	• ¿Se plantea el objetivo una respuesta adecuada a la situación de partida? • ¿Responde el proyecto a necesidades demostradas? • ¿Siguen siendo válidos los objetivos planteados? • ¿Han participado los beneficiarios? ¿Cómo? • ¿Se ha aplicado el enfoque de género? • ¿Ha alcanzado el proyecto a los beneficiarios? • ¿Encaja el proyecto con el resto de los proyectos del programa? • ¿Está el proyecto en consonancia con políticas del país?
A.1. Adecuación	• ¿Había o hay otras alternativas para solucionar el mismo problema? ¿Se tuvieron en cuenta al elegir la intervención? • La alternativa elegida, ¿es la mejor? • ¿Resultan los colectivos beneficiarios prioritarios?
A.2. Coherencia	• ¿Se inserta el proyecto dentro del mandato, misión y principios de la organización? • ¿Existen políticas que entren en contradicción con el proyecto? • ¿Han existido presiones de algún tipo? • ¿Se respeta el espacio humanitario? • ¿Se tiene en cuenta la protección de los beneficiarios?
B. Eficacia	• ¿Está el objetivo específico bien formulado y cuenta con indicadores mesurables? • ¿Se analizaron en su día variedad de estrategias posibles para lograr el objetivo? • ¿Son fiables, oportunas y de un coste razonable las fuentes de verificación? • ¿Se puede alcanzar el objetivo específico teniendo en cuenta los resultados incluidos en el proyecto? • ¿Presentan las hipótesis una razonable probabilidad de cumplimiento? • ¿Se han tenido en cuenta las hipótesis al planificar los riesgos y la evolución del contexto? • ¿Se han alcanzado los resultados?
B.1. Coordinación	• ¿Existían planes de coordinación? ¿Se respetaron? • ¿Se incentivó la coordinación? ¿Cómo (si hubo una agencia líder y si fue efectivo)? • ¿Qué partes se incluyeron? ¿Cómo y por qué? • ¿Hubo obstáculos o apoyos? ¿Cómo se solucionaron las trabas? • ¿Es la experiencia replicable a otras situaciones? • ¿Influyó la coordinación en la mejora de la eficacia y del impacto?
B.2. Cobertura	• ¿Se elaboraron censos en función de criterios claros? • ¿Se llega a los sectores más vulnerables (concretar y desagregar)? • ¿Existen sesgos?
C. Eficiencia	• ¿Están bien definidos los resultados? • ¿Se han usado normas e indicadores para la planificación? • ¿Son las actividades adecuadas para el logro de los resultados? • ¿Podrían alcanzarse esos resultados en menos tiempo o con menor coste? • ¿Se ha elegido la logística adecuada? • ¿Está bien definido el presupuesto? • ¿Se ha respetado el presupuesto? • ¿Hay una buena previsión de recursos? • ¿Ha habido flexibilidad para adaptarse a entornos cambiantes en la ejecución? • ¿Se han respetado el calendario y los plazos previstos? • ¿Ha habido una buena búsqueda de proveedores locales?
D. Impacto	• ¿Qué efectos ha provocado el proyecto sobre los colectivos de beneficiarios y sobre otros colectivos? • ¿Cuál ha sido el impacto de género? • ¿Ha habido efectos sobre el medio ambiente? • ¿Se han valorado los efectos negativos? • ¿Qué apoyo se ha proporcionado a los medios de vida de las principales partes interesadas? • ¿Qué estrategias de adaptación a largo plazo se han valorado?
E. Conectividad	• ¿Se han previsto actuaciones de medio plazo y/o estrategias de salida claras y coordinadas? • ¿Cómo se ha valorado el impacto en lo relativo a género, medio ambiente y estructuras locales de poder de cara al futuro? • Los fondos, ¿se han utilizado en el socorro o en la reconstrucción? • ¿Hay asociaciones interinstitucionales sólidas? • ¿Se han desarrollado capacidades locales y/o nacionales?

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Recientemente el Grupo francés URD[7] ha propuesto un sistema de calidad para la evaluación de proyectos humanitarios llamado COMPAS[8] (acrónimo de criterios y herramientas para la puesta en marcha y el seguimiento de una asistencia humanitaria de calidad), que gira en torno a cuatro criterios de impacto y de resultado en relación con la población y su entorno y ocho subcriterios de estructura y proceso en relación con el proyecto y la organización.

Todo el sistema está construido en torno a un mismo referente de calidad de doce criterios que definen la calidad de un proyecto humanitario y cuyo centro referencial es la población afectada y su entorno.

Los criterios no suponen, en su mayoría, una innovación total, ya que muchos de ellos son los criterios clásicos del CAD adaptados. Pero es un sistema de evaluación útil y que puede servir también, en gran medida, para hacer previsiones en la etapa de valoración inicial y de planificación de la acción.

Un cuadro resumen de esta propuesta podría ser el siguiente:

7. Grupo Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo. www.urd.org

8. El material esta aún en fase de borrador. Incluye un CD y un manual con instrucciones, estudios de caso y fichas de comprobación.

4 CRITERIOS DE IMPACTO Y RESULTADO

Criterio	Cuestiones para el análisis
A. El proyecto responde a una necesidad demostrada	• Las necesidades están identificadas y monitoreadas • El origen de las necesidades está analizado y es tenido en cuenta • El proyecto responde a necesidades claramente definidas • La ausencia de respuesta a necesidades vitales identificadas está argumentada
B. Se alcanzan los objetivos del proyecto	• Se han previsto múltiples estrategias de intervención • Los obstáculos se han estudiado y tenido en cuenta • El logro de los objetivos es mesurable
C. Los impactos negativos potenciales son evitados o atenuados	• Impacto sobre la ecología • Impacto sobre la economía y riesgo de dependencia de la ayuda • Impactos negativos en el contexto sociopolítico • Impacto sobre la seguridad y la protección de la población
D. El proyecto prevé un impacto positivo más allá de la intervención	• La finalidad del proyecto está identificada • El proyecto refuerza las capacidades de resistencia de los distintos grupos de población • El posproyecto se ha estudiado y anticipado • En algunos contextos, las estrategias de preparación o de prevención están previstas • La viabilidad económica, técnica y de gestión está analizada

8 SUBCRITERIOS DE ESTRUCTURA Y PROCESO

Criterio	Cuestiones para el análisis
E. El proyecto es coherente con el mandato y los principios	• El mandato y los principios son claros y están comunicados a nivel interno y externo • El marco político y jurídico de la crisis está analizado • El posicionamiento del actor respecto a la crisis está definido • Los riesgos de instrumentalización del proyecto se han identificado y, si es posible, paliado
F. El proyecto respeta a las poblaciones	• Los equipos están informados y sensibilizados para adoptar modos de comunicación y comportamientos adecuados y respetuosos • La población está informada, ha sido consultada y está implicada en el proyecto • El contenido del programa es sensible a las características culturales, sociales y religiosas de la población • Las frustraciones o las falsas esperanzas son evitadas o atenuadas
G. El proyecto es flexible	• Las evoluciones del contexto se han anticipado y monitoreado • La adaptación del proyecto a la evolución del contexto es posible
H. El proyecto se articula de forma óptima en su entorno	• Los actores presentes y sus acciones están identificados • El proyecto se coordina con otras acciones • Las oportunidades de cooperación con otros actores son exploradas y utilizadas
I. El actor tiene los recursos y la experiencia necesarios para llevar a cabo el proyecto	• Los recursos necesarios y movilizables son estimados adecuadamente • La experiencia de las personas y los equipos implicados es adecuada • La atribución de tiempos para las distintas fases es adecuada • El proyecto es compatible con los recursos realmente movilizados
J. El actor adapta las capacidades de gestión a la dirección del proyecto	• Las líneas de responsabilidad para la toma de decisiones están definidas • La gestión de equipos permite llevar a cabo el proyecto • El sistema de recogida y tratamiento de la información está adaptado a la gestión del proyecto • La gestión administrativa, financiera y logística del proyecto es eficaz y transparente • Los riesgos existentes sobre los bienes materiales están identificados y monitoreados y son tenidos en cuenta • Los riesgos existentes sobre los equipos están identificados y monitoreados y son tenidos en cuenta
K. El actor utiliza los recursos de manera óptima	• La estrategia elegida permite un impacto positivo • La cobertura de necesidades es la mejor posible • Los recursos disponibles son utilizados de manera razonable
L. El actor utiliza las lecciones aprendidas de la experiencia	• El actor documenta el proyecto • El actor extrae lecciones de la experiencia • El actor utiliza esas lecciones aprendidas

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

1.4. Factores esenciales en la acción humanitaria

En los proyectos de desarrollo, se ha dado tanta importancia a la viabilidad de los proyectos, que hay un consenso entre los distintos autores y organizaciones para desarrollar los criterios que deben guiar este análisis. Son los llamados factores de viabilidad. No todos ellos tendrán el mismo peso en todas las evaluaciones, ya que ello dependerá del tipo de proyecto que se esté evaluando.

Adquieren importancia si se piensa que un proyecto no es algo que se desarrolla de forma aislada, en un vacío, sino que se inserta en un contexto determinado y caracterizado por elementos de distinto signo, de ahí la importancia de valorar esos factores para tener una visión de conjunto.

Respecto a estos factores, es interesante que la organización no los deje para la evaluación sino que los incorpore en la identificación. Es crucial en la planifi-

cación del proyecto preguntarse acerca de todos y cada uno de los factores de viabilidad, ya que ello ayudará a tomar decisiones sobre si seguir o no adelante con la idea del proyecto tal y como se está concibiendo. Por tanto, son trascendentales en dos momentos especiales del ciclo del proyecto: en la identificación del proyecto y en su evaluación.

El CAD, en 1989, agrupó los factores de la siguiente forma:

1. Políticas de apoyo
2. Aspectos institucionales: organización, liderazgo y participación local
3. Condiciones financieras y económicas
4. Factores tecnológicos
5. Factores socioculturales
6. Factores medioambientales y ecológicos

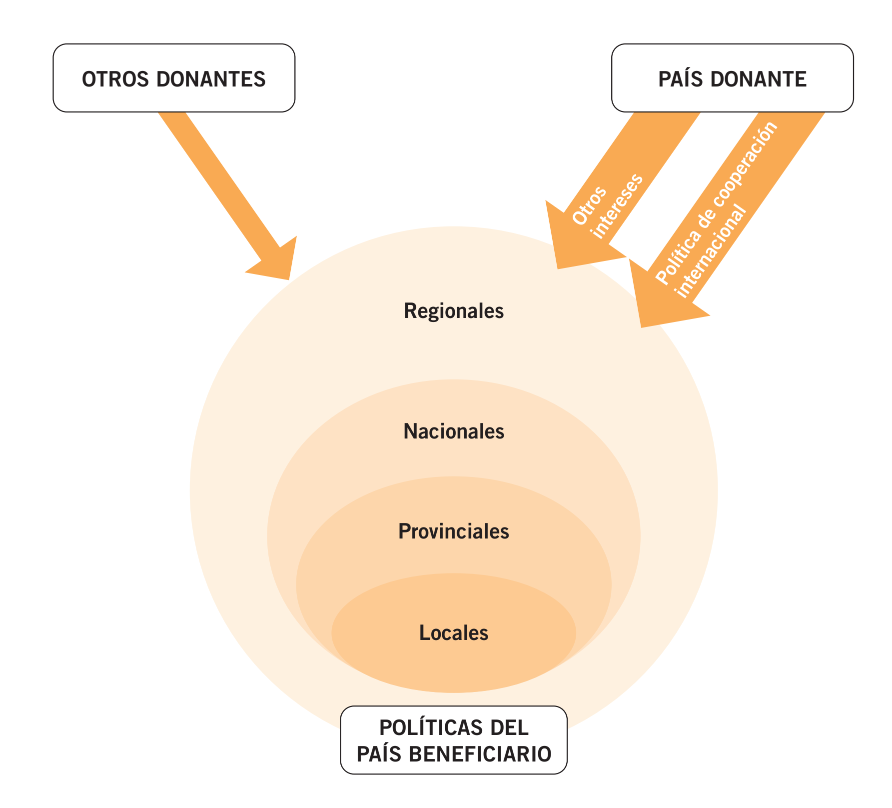
Posteriormente, y en función de los temas que han ido cobrando especial interés o relevancia, algunas agencias han incluido otros factores a este listado:

7. Género
8. Reducción de la pobreza
9. Equidad
10. Derechos humanos
11. Democracia

En la AH, hay que detenerse en algunos factores que adquieren especial importancia, y que se desarrollan a continuación.

1.4.1. Influencia y comprensión del contexto local
Los resultados de toda acción dependen, en diferente medida, del contexto local o nacional; por ejemplo, de la situación de seguridad, de la disponibilidad de insumos en el mercado local y de la capacidad de las instituciones locales. Es esencial conocer las prioridades y las políticas locales, ya que afectarán en gran medida a la puesta en marcha de la acción de socorro.

Importando una metodología de desarrollo, puede valorarse la interacción de intereses y políticas a todos los niveles mediante el esquema propuesto por la AECI en su *Metodología de evaluación de la Cooperación Española:*



En este punto podría hacerse una especial consideración a la coordinación entre agencias tanto internacionales como locales, ya que tiene una gran influencia en la búsqueda de apoyos políticos para los proyectos. El equipo evaluador deberá verificar si había o hay otras iniciativas que apoyan o garantizan las posibilidades de éxito del proyecto. Y es una cuestión que debe llevar a las organizaciones a pensar en el futuro de la comunidad y en la situación en que dejarán a la población frente a las autoridades una vez que se retiren.

1.4.2. Aspectos institucionales: organización, liderazgo y participación local
En el ámbito de la AH se observa que algunas organizaciones comienzan a ejecutar proyectos de una envergadura que supera su capacidad, cuando captan grandes sumas de dinero, en lugar de seguir el camino contrario: emprender aquello para lo que están preparadas institucionalmente. La poca capacidad institucional de organizaciones donantes o de contrapartes ha hecho fracasar más de un proyecto.

El equipo evaluador deberá analizar si el proyecto se basa en instituciones existentes y con experiencia; con personal suficiente, capacitado y, a poder ser, estable dentro de la organización; que gestionan recursos adecuados a su capacidad administrativa, operativa y técnica, y que cuentan y contaban con el apoyo y la participación de los beneficiarios.

La evaluación de los recursos humanos es una de las consideraciones esenciales en la AH: qué nivel de experiencia y conocimientos técnicos tiene el personal, qué procedimientos de selección se utilizan, cómo son las relaciones entre sede y terreno, qué papel desempeña el personal reclutado localmente, qué sistemas de formación y aprendizaje hay previstos, etc.

Algunas de estas cuestiones, si eran debilidades de la organización, habrán podido ser paliadas mediante el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de estructuras, pero otras no podrán ser resueltas en el plazo suficiente como para garantizar el éxito del proyecto. Los evaluadores deberán estar atentos a esos cambios producidos en la organización y en la contraparte que hayan ayudado a acrecentar la viabilidad institucional.

Normalmente se considera que una organización puede garantizar la viabilidad institucional cuando, además de las características ya comentadas más arriba, cumple una serie de requisitos:

- Gozar de buenas dotes de gestión: capacidad de diseño estratégico, de movilizar apoyos y de trabajar en colaboración con otros actores; buena dirección interna.
- Disponer de un buen sistema administrativo: selección, contratación y formación de personal; capacidad logística; procedimientos internos ágiles y respetados; buenos canales de comunicación interna.

En relación con este tema hay otro aspecto crucial y que forma más bien parte de la ética, además de implicar muchas cuestiones técnicas y competenciales, que es la valoración que debe hacer la organización, y posteriormente los evaluadores, respecto a la experiencia y los conocimientos de la organización en ese sector concreto en el que se inscribe el proyecto. Así, puede observarse cómo desde hace una década organizaciones tradicionalmente de desarrollo presentan

y ejecutan proyectos de AH, y al revés, aunque con menor frecuencia; o el caso de organizaciones con gran experiencia en educación que comienzan a desarrollar proyectos de agua y saneamiento. Habría que estudiar, pues, la capacidad para llevar a cabo tales actuaciones.

Además, está la cuestión de la participación de los beneficiarios. En todas las etapas de una AH se debería consultar y hacer partícipes a los beneficiarios a fin de que la intervención sea más ética y efectiva. Normalmente, participan en la ejecución pero no en la toma de decisiones previa que supone la planificación.

1.4.3. Factores tecnológicos

Consiste en analizar la elección, la adaptación y el empleo de tecnologías apropiadas a las condiciones existentes a nivel local o nacional. Además de considerar el equipamiento en sí, este análisis debe versar también sobre:

- La capacidad de uso del equipamiento por parte de la población
- Las transformaciones sociales, culturales, económicas y ambientales que se produzcan
- Las consecuencias para la sociedad (creación de puestos de trabajo, ahorro, etc.)
- La adecuación cultural de la tecnología empleada
- La utilización real de la tecnología
- La visión y percepción de los beneficiarios
- Las dependencias generadas (importación de piezas, etc.)

Se deben buscar *tecnologías apropiadas*, entendidas como tecnologías adecuadas desde el punto de vista cultural y ecológico y que favorezcan el desarrollo humano, la independencia económica, el ahorro de tiempo y la igualdad entre distintos grupos de la comunidad.

En cada sector de actuación habrá que contar con el asesoramiento de expertos en la materia pero también de expertos en el contexto y las condiciones locales. Un ingeniero de obra civil puede ser excelente en su país pero aplicar soluciones totalmente inadecuadas en un contexto distinto. O una organización puede haber encontrado una solución ideal para un proyecto en Sudán pero que aplicada en Perú se demuestra totalmente inadecuada desde el punto de vista tecnológico.

La agencia noruega NORAD ofrece un listado de criterios relevantes a la hora de analizar este factor de desarrollo. Además, muchas organizaciones han elaborados sus propios listados de comprobación, especialmente preparados para cada sector (agua y saneamiento, salud, medio ambiente, etc.). El equipo de evaluación, en el trabajo de gabinete, debería hacer una indagación sobre estos listados ya existentes para realizar un mejor estudio de campo.

A modo de ejemplo, se presentan algunas preguntas extraídas de distintos listados –el orden es aleatorio– que habrán de utilizarse en función de la relevancia que tengan para cada proyecto:

1. ¿La tecnología utilizada por el proyecto es adecuada en términos culturales para los beneficiarios?
2. ¿Está disponible en la zona?
3. ¿Se han considerado previamente las posibilidades y la disponibilidad de la tecnología local y tradicional?
4. ¿Está justificada la intervención externa?
5. ¿Contribuye la tecnología utilizada a fortalecer capacidades locales o refuerza o genera nuevas formas de dependencia?
6. ¿Es compatible con elementos locales? ¿Se aprovechan? ¿Se basa en ellos?
7. ¿Se ha asegurado un acceso equitativo?
8. ¿Se ha estudiado el riesgo de reforzar situaciones de desigualdad y/o exclusión entre diversos grupos sociales o entre hombres y mujeres?
9. ¿Es posible el mantenimiento? ¿Existen piezas de recambio, técnicos cualificados, etc.?
10. ¿Es limpia y no daña el medio ambiente?
11. ¿Se crean puesto de trabajo?

1.4.4. Factores socioculturales

Es imposible evitar la disparidad de parámetros culturales que suele existir entre la organización y su contraparte, entre la contraparte y los beneficiarios y entre los distintos grupos de beneficiarios. Distintos valores, la religión, las costumbres, las creencias, las percepciones y los roles son todos ellos elementos que, estudiados a fondo al planificar, pueden contribuir al éxito del proyecto.

La cuestión clave gira en torno a la *participación* y a la *apropiación*[9] del proyecto por parte de la población, teniendo claro que hay que respetar el derecho de cada cual a definir y decidir su propio desarrollo.

Los evaluadores deberán comenzar por analizar esta *implicación* o no de los beneficiarios en el proyecto, como si participaron en su diseño, si este está basado en necesidades expresadas por los beneficiarios, o si estos estaban y siguen estando dispuestos a colaborar y mantener los efectos positivos del proyecto una vez finalizada la ayuda externa.

Algunas cosas que los evaluadores deben tener en cuenta son:

- Si el proyecto beneficia realmente a los más vulnerables.
- Qué posibilidades de cambio de las condiciones socioculturales supone el proyecto y si se tuvieron en cuenta al inicio.
- Qué tensiones había al principio entre distintos colectivos y cómo han evolucionado.
- Si el proyecto ha contribuido a cerrar o a abrir las brechas preexistentes.
- Cómo se preveía la relación entre expatriados y beneficiarios y personas de la contraparte y cómo ha resultado.
- Si se hizo un estudio de las relaciones de poder, de los roles y de los conflictos, y cómo se ha supervisado y cómo ha influido en el proyecto.
- Cómo se ha hecho efectiva la participación a lo largo del proceso.

Un ejercicio interesante para el equipo evaluador es realizar un nuevo análisis de implicados (*stakeholder analysis*), compararlo con el que en su día hizo la organización y verificar los cambios producidos en las estructuras.

En este apartado es muy difícil hacer un listado completo, ya que son muchos los aspectos que hay que considerar. El trabajo de campo a nivel local y nacional será esencial y, siempre que sea posible, deberá realizarse con expertos locales.

9. En inglés, *ownership*.

1.4.5. Factores medioambientales y ecológicos

No hay proyecto que no tenga un impacto en el medio ambiente, por menor o mayor y más directo o indirecto que sea. Por ello la evaluación debe tenerlo en cuenta y considerar los efectos deseados y no deseados que el proyecto ha provocado, así como estudiar las medidas puestas en marcha para prever, corregir o compensar los posibles impactos negativos.

Estos impactos son bastante difíciles de prever en el momento de la valoración inicial, pero la evaluación deberá estudiar cómo se ha hecho el seguimiento y la gestión de riesgos por parte de los responsables de la ejecución del proyecto.

Son también bastante difíciles de valorar una vez finalizado el proyecto, ya que las relaciones causales no siempre son evidentes y no siempre se manifiestan de forma inmediata ni en su totalidad. Un proyecto agrícola puede terminar modificando la composición y acidez del terreno y ello no manifestarse hasta muchas cosechas después de iniciado.

Lo que sí se sabe es que hay una serie de entornos más vulnerables en los que habrá que prestar especial atención a los efectos directos o indirectos de un proyecto sobre el medio; por ejemplo:

- Suelos fácilmente inundables o expuestos a la erosión
- Áreas susceptibles de desertificación
- Bosques húmedos tropicales
- Humedales
- Áreas costeras con arrecifes de coral
- Manglares

Asimismo, hay otro tipo de áreas que por la importancia que tienen para los pobladores hay que tratar con especial cuidado, como:

- Zonas naturales, reservas
- Zonas con un valor arqueológico, cultural o histórico
- Zonas en las que habitan etnias o que tienen determinado significado sagrado o religioso
- Zonas de importancia para temas científicos o médicos

1.4.6. Género

Aunque podría considerarse un factor sociocultural más, por la especial relevancia que tiene tanto en desarrollo como en AH, merece un apartado especial.

«Género hace referencia a los roles, responsabilidades y oportunidades asignados al hecho de ser hombre o ser mujer y a las relaciones socioculturales entre mujeres y hombres y niñas y niños.
Estos atributos, oportunidades y relaciones están socialmente construidos y se aprenden a través del proceso de socialización.
Son específicos de cada cultura y cambian a lo largo del tiempo, entre otras razones, como resultado de la acción política.»[10]

A la hora de evaluar las consecuencias de un proyecto, hay que considerar cuáles han sido sus efectos para los hombres y las mujeres de forma separada. Por ello se recomienda aplicar herramientas de análisis de género también en la evaluación, no solo en la planificación, ya que la información que se obtenga puede ayudar a valorar el impacto del proyecto sobre las relaciones de género y su contribución a la equidad y al empoderamiento de las mujeres.

El uso de estas herramientas en la evaluación proporciona:[11]

- El **perfil de actividades**, que muestra cómo afectó el proyecto a la división sexual del trabajo existente en la comunidad.

- El **acceso y control**, que muestra cómo mujeres y hombres han accedido a los recursos y los beneficios del proyecto y los han controlado, y cómo ello ha influido sobre los recursos disponibles en la comunidad.

- Los **factores de influencia**, que aportan una visión de cómo el contexto ha influido en la marcha del proyecto, abriendo o cerrando oportunidades para la equidad de género.

10. Extraído de la *Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española*, citada en la bibliografía. Aparte de dar esta definición, este Manual no se extenderá sobre las teorías que relacionan género y desarrollo, sino que se limitará a explicar cómo hay que considerar este factor en la evaluación.

11. Véase nota n.º 1.

- El **análisis de necesidades de género**, que informa sobre cómo el proyecto ha incidido en la condición y la posición de mujeres y hombres de la comunidad.

- La **calidad de la participación**, que permite evaluar la forma en que mujeres y hombres han accedido a los espacios de poder del proyecto y se han beneficiado de ellos, y las repercusiones en su posición en la comunidad.

El mismo CAD recomienda que en el equipo evaluador haya algún especialista en cuestiones de género, ya que toda evaluación debe describir los efectos en la población atendiendo a las posibles diferencias según el sexo. Por eso nunca se debe considerar a los beneficiarios como un grupo homogéneo, del mismo modo que hay que hacer diferencias por grupos de edad, etnia, estrato social, etc.

Los evaluadores deberán fijarse en cuestiones como la participación, el acceso y el control de recursos, y la percepción de las mujeres respecto a los beneficios obtenidos con el proyecto y la mejora en su calidad de vida.

1.5. Aspectos éticos de la evaluación

Emitir juicios, hacer recomendaciones, analizar el trabajo de otros es una tarea con indudables implicaciones éticas. Es muy difícil establecer un marco único, un modelo exclusivo que se pueda aplicar tal cual a toda evaluación. Por ello se presenta un marco general que deberá adaptarse a las características propias de cada ONG así como a cada caso individual.

Lo que sí puede afirmarse es que toda evaluación debería cumplir una serie de requisitos o principios[12] que garanticen su calidad:

- **Rigor y credibilidad**. La organización debe estar preparada para adoptar decisiones derivadas de los resultados de la evaluación, de ahí que esta deba realizarla un equipo serio, profesional y que trabaje con objetividad y aplicando metodologías e instrumentos contrastados y aceptables para los beneficiarios.

12. La Asociación Americana de Evaluación ha desarrollado unas normas muy completas y un conjunto de principios de evaluación. Se pueden consultar en www.eval.org/EvaluationDocuments/aeaprin6.html

- **Imparcialidad e independencia**. El proceso debe ser lo suficientemente autónomo respecto de la concepción y ejecución del proyecto como para no comprometer los resultados y no crear conflictos de intereses; la organización debe esforzarse en la selección del equipo evaluador y dejarlo trabajar con independencia para asegurar un grado razonable de objetividad.

- **Utilidad y oportunidad**. La organización debe estar preparada para la evaluación, no solo para tomar parte en ella y facilitarla sino también para integrar en el proceso de toma de decisiones las conclusiones y recomendaciones de la misma.

- **Transparencia**. La organización debe preparar los canales de retroalimentación para aprovechar las enseñanzas por canales flexibles, rápidos y de fácil acceso; además, es muy recomendable hacer una difusión de la evaluación en el interior de la organización y entre el público en general.

1.6. Utilidad de la evaluación

Se ha ido viendo cómo cada tipo de evaluación, en función del enfoque que se le dé, sirve para unos u otros fines. Lo que sí puede afirmarse es que toda evaluación debe ser de utilidad para la organización, ya esté más enfocada al aprendizaje de lecciones o más enfocada a la rendición de cuentas o a la incidencia política.

Por *lecciones aprendidas* se entenderán las hipótesis formuladas en base a la experiencia y que pueden servir para proyectos de desarrollo posteriores. Se supone que el equipo evaluador ha podido extraer lecciones como resultado de su trabajo y que, por tanto, puede formular recomendaciones basadas en ese aprendizaje.

¿Cómo transmitirlas? Cada organización debe buscar el sistema más adecuado a su realidad, pero algunas formas eficaces para hacerlo son: escribir resúmenes, elaborar bibliografía o directorios, realizar informes anuales resumiendo la experiencia adquirida, presentar informes temáticos con ejemplos reales u organizar seminarios.

Lo que sí es importante es no descartar ningún nivel de la organización. Las acciones dirigidas solo al personal directivo tendrán mucho impacto en la toma de

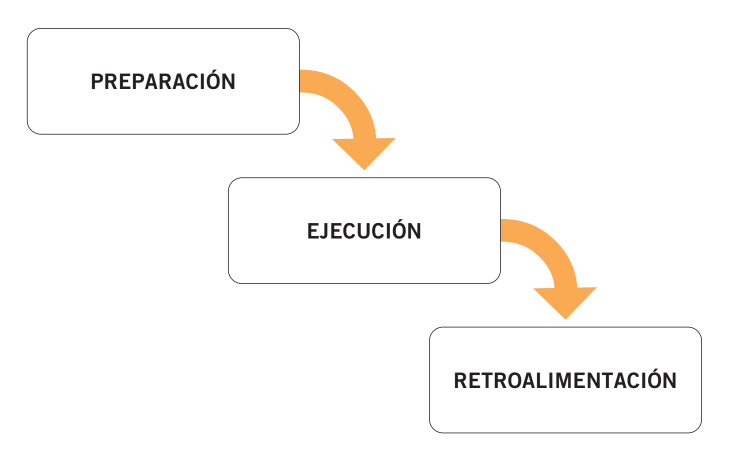
decisiones estratégicas pero poco a la hora de plasmar en el trabajo cotidiano las posibles lecciones aprendidas, y, por el contrario, centrarse solo en el nivel técnico tiene el riesgo de que los cambios no sean aceptados por la dirección de la organización. Como en casi todo cuando se trata de ONG, la comunicación, cuanto más vertical y horizontal sea, mejor.

Respecto a la rendición de cuentas, o *accountability* en inglés, también a veces llamada responsabilidad, se trata de que toda organización sea responsable de sus políticas, sus acciones y del uso que da a los fondos que recibe, sean públicos o privados. Cada organización deberá diseñar sus mecanismos para rendir cuentas, pero es cierto que muchas veces se emprende una evaluación con el propósito de explicar a los ciudadanos, a los socios y a los beneficiarios lo que se hace y cómo se hace.

A esta tarea ayuda mucho la publicación de los resultados del informe, y, cada vez más, se recomienda apertura y transparencia. Así, algunas –todavía pocas– organizaciones han llegado a publicar el resumen ejecutivo en su página web.

1.7. La evaluación en marcha. El ciclo de la evaluación

Al ser un proceso, para explicar cómo se hace podría adoptarse el formato de un ciclo y hablar del ciclo de la evaluación, cuya fase final enlazaría con el apartado anterior: para qué sirve. Así, se podría hablar de tres grandes fases con varias etapas cada una:



1.7.1. Preparación de la evaluación

Iniciativa: tomar la decisión de evaluar

Acuerdo con la contraparte si la hubiere

Preparar los términos de referencia

Seleccionar y contratar el equipo

Diseñar y aprobar el plan de trabajo

La *iniciativa de evaluar* puede surgir en cualquier momento, bien porque sea un proceso establecido y decidido en la organización, bien porque en un momento determinado se decide evaluar. Desde ese momento, la organización tiene que tomar una serie de decisiones:

- Qué proyecto(s) va a evaluar
- Los motivos que la llevan a evaluarlos

Estas cuestiones deben quedar argumentadas y ser consensuadas con la contraparte y con la población beneficiaria. No hay un único motivo que empuje a eva-

luar a una organización; ello puede hacerse por exigencias administrativas del donante o porque se han detectado algunas carencias o disfunciones en la ejecución. El caso es tener claro el porqué de la evaluación, entre otras cosas porque habrá que explicárselo posteriormente al equipo evaluador.

El *acuerdo* y *consentimiento* de la *contraparte y de los beneficiarios* es esencial. La participación de todos los implicados es casi una condición *sine qua non* del proceso de evaluación. Además, ¿cómo se llevaría a cabo si los que tienen la información no son tenidos en cuenta?

Habrá que negociar, por tanto, un acuerdo o convenio con la contraparte en el que se detallen los pormenores de la evaluación. Incluso se desaconseja seguir adelante si no se alcanza este acuerdo. En casos de proyectos de emergencia en los que no hubiere una contraparte, el acuerdo de los grupos de beneficiarios es esencial.

Si los dos pasos anteriores están claros, se procederá a *preparar la versión preliminar de los términos de referencia (TdR)*. Estos son el principal instrumento del equipo de evaluación, el soporte documental a partir del cual se irá construyendo la evaluación y sobre el que los evaluadores elaborarán el plan de trabajo.

La existencia de unos TdR es esencial y tiene por finalidad, como señala el CAD,[13] lo siguiente:

- Definir el concepto y el alcance de la evaluación.
- Describir los métodos que se emplearán.
- Indicar las normas con referencia a las cuales serán evaluados los rendimientos de los proyectos.
- Determinar los recursos a movilizar y el tiempo requerido para concluir la evaluación.

Cuando los TdR se centran demasiado en los detalles y no contienen la información sustancial ni explicaciones sobre el propósito de la evaluación, la misión

13. Véase nota n.º 1.

de evaluación no suele ser exitosa. También es importante no imponer unos TdR rígidos al equipo evaluador, sino presentar un borrador y consensuar una versión definitiva que sea de utilidad para la organización y para los evaluadores.

Lo ideal es comenzar primero por la elaboración de un borrador por parte de la organización que decide evaluar, ya que es la que tiene la información esencial que los TdR deben contener.

Objetivo de la evaluación / ¿Para qué se va a evaluar?
Consiste en expresar de forma clara la finalidad que se persigue y la utilidad que el hecho de evaluar tendrá para el propio proyecto, la organización y los beneficiarios.
Ejemplo: ***se trata de una evaluación intermedia realizada tras seis meses de ejecución y es necesaria para dar comienzo a la siguiente fase y, también, para que el donante pueda proceder a desembolsar la segunda parte del pago.***

Ámbito de aplicación / ¿Qué se va a evaluar?
Se trata de acotar el espacio de estudio; hay que indicar el alcance y la profundidad de lo que debe evaluarse. Normalmente no se evalúa todo, pero lo que se decida evaluar debe ser coherente con el objetivo que se ha planteado la organización.
Ejemplo: ***se va a evaluar el logro de los resultados previstos en el calendario para esta primera fase del proyecto, prestando especial atención al desempeño de las actividades.***

Enfoque metodológico / ¿Cómo se va a evaluar?
Hay que recoger los procedimientos de análisis que sean idóneos para recopilar, sistematizar y analizar la información. Esta parte suelen desarrollarla más los evaluadores, quienes elaboran su propuesta y la presentan a la organización. Es una parte más técnica.
Ejemplo: ***se utilizarán encuestas, estudio de documentos y observación sobre el terreno.***

Posteriormente, una vez seleccionado y contratado el equipo evaluador, habrá que revisar los TdR, ya que los evaluadores pueden aportar elementos técnicos de importancia y realizar una formulación más detallada, siempre sujeta a la aprobación de la organización.

En general casi todas las organizaciones tienen su propio *formato de TdR*,[14] pero los elementos que casi todos los formatos contienen son:

1. Antecedentes del proyecto, contexto y descripción de los componentes

2. Objetivo de la evaluación y utilidad de los resultados

3. Metodología y estrategia de intervención, incluyendo la profundidad de análisis que se requiere

4. Descripción del equipo

5. Calendario, duración total

6. Modelos de informes a presentar y estructura de presentación de las conclusiones, recomendaciones

7. Presupuesto (puede incluirse o no)

En general, los formatos se construyen en torno a los componentes o criterios de la evaluación ya descritos en el apartado 1.3., especificando en cada caso las preguntas relativas a los núcleos de análisis que interesan a la organización.

Es necesario insistir en la importancia de involucrar en la preparación y aprobación final de los TdR a todas las partes interesadas en el proyecto, tanto de la organización que encarga la evaluación como de la contraparte.

Lo siguiente es *seleccionar y contratar al equipo evaluador*, según se haya optado por una evaluación interna, externa o mixta.

La decisión de cómo será el equipo evaluador corresponde a la organización, ya que su composición y calificaciones son de vital importancia para garantizar el éxito de la evaluación. Lo que sí debe tener presente la organización son las ventajas y desventajas de elegir entre un tipo u otro.

14. Modelo de la NORAD; en él se han basado posteriormente la mayoría de las agencias y organizaciones.

En caso de optar por una evaluación externa, en ocasiones las organizaciones convocan un concurso público para ganar en transparencia y otras veces contratan directamente a consultores o agencias con los que ya tienen una trayectoria seria de trabajo. Hay agencias, como algunas de la ONU, que solo se plantean evaluaciones mixtas.

En ocasiones, si el proyecto es poco controvertido o no genera conflictos de intereses entre distintas agencias, la evaluación corre a cargo de agentes internos.

Sea como sea, pueden ofrecerse algunos consejos para decidir cómo formar el equipo de evaluación:

- Crear un equipo de entre 2 y 5 personas
- Combinar experiencia sectorial con experiencia geográfica: expertos técnicos, expertos en desarrollo, expertos en género, expertos en el contexto concreto
- Tener en cuenta el equilibrio de género
- Valorar las cualidades personales además de las profesionales
- No incluir en el equipo al director del proyecto
- Requerir experiencia en países en desarrollo
- Obtener una variedad de perfiles profesionales

Algunas cualidades que se buscan en un evaluador, sin pretender hacer un listado exhaustivo ni único, son:

- Capacidad de comunicación
- Capacidad de trabajo en equipo
- Sensibilidad cultural
- Habilidad de relación interpersonal
- Curiosidad
- Capacidad de análisis
- Dotes de observación
- Habilidad de redacción

No hay que dudar en solicitar los CV de los miembros del equipo, incluso en incluir el perfil requerido en los términos de referencia.

Una vez decidido el equipo, se pueden revisar los términos de referencia y *preparar el plan de trabajo*, que es el último paso de esta fase. Este plan debe responder a las cuestiones que hayan quedado pendientes y debe ser redactado por el equipo evaluador y aprobado por la organización que contrata la evaluación.

El plan de trabajo debe proporcionar una descripción metodológica detallada de las labores a realizar por el equipo de evaluación. Se trata de llegar a una programación de las actividades detallada, realizada en consenso con la organización y basada en los TdR. Debe incluir todo lo que hará el equipo evaluador: qué, cuándo, dónde, cómo, quién y por qué.

Este trabajo preparatorio suele ser responsabilidad del líder del equipo de evaluación, en consulta con el resto de los implicados y tras estudiar la documentación pertinente aportada por los gestores del proyecto.

El documento final resultante suele tener las siguientes partes:

- **Concreción de los TdR:** hay que traducir los principales puntos de los TdR en preguntas que la evaluación deberá responder, planteando problemas y propuestas.

- **Elección de métodos:** hay que explicar qué enfoque metodológico se va a seguir, incluyendo indicadores, fuentes de información y cuestiones de validez y fiabilidad.

- **Plan de trabajo propiamente dicho:** hay que incluir el calendario, las responsabilidades de cada miembro del equipo y la división del trabajo.

- **Documentación:** se debe revisar la documentación disponible y la literatura relevante, resúmenes, exámenes previos y un listado de informantes clave. Si se ha solicitado o se va a solicitar información y documentación a los gestores del proyecto, hay que incluir las copias de dichas solicitudes en este apartado.

Una vez aprobado el plan, se recomienda que sea distribuido y compartido con los principales implicados en la organización y en la contraparte.

1.7.2. Ejecución de la evaluación

Trabajo de gabinete
Trabajo de campo
Informe final

La ejecución supone la fase de puesta en marcha del plan de trabajo, en la cual se hacen visibles los TdR en tres momentos que pueden clasificarse como el antes, el durante y el después del trabajo de campo.

Lo que se llama *trabajo de gabinete* es la labor que se realiza antes de ir al terreno. Normalmente se necesita este espacio de tiempo para realizar los estudios previos que sean precisos, mantener conversaciones con personas clave vinculadas al proyecto y recoger toda la información relevante para el trabajo del equipo. En suma, es el tiempo necesario para realizar todos los preparativos que el equipo precise para un buen desarrollo de la misión sobre el terreno.

Se suelen realizar tres actividades:

1. **Revisar y actualizar el plan de trabajo**
   Hay que hacer los ajustes necesarios, especialmente si ha pasado algún tiempo desde su aprobación. Quizá haga falta hacer ajustes en la metodología planteada e incluso construir indicadores para hacer operativos los componentes de la evaluación.

2. **Revisar documentación**
   Algunos documentos que el equipo necesitará conocer, o incluso de los que deberá disponer de una copia, son: planes, presupuestos, directrices, regulaciones, estudios e informes, etc.

3. Realizar un estudio previo
Hay ocasiones en las que es necesario, en proyectos complejos o de gran impacto, realizar este estudio, que facilita una visión más global del proyecto y su contexto. Lo debería realizar alguna institución independiente y tiene que estar a disposición del equipo evaluador antes de que comience el trabajo de campo.

Ahora el equipo ya estará en condiciones de pasar al *trabajo de campo*. Se trata de recopilar y sistematizar toda la información relevante. Normalmente las primeras actividades del equipo son entrevistas y conversaciones con personas y agencias clave, aunque las técnicas de recogida de la información y de datos son múltiples y se suelen clasificar de dos maneras. Una clasificación sería:

1. **Convencionales:** encuestas, sondeos, entrevistas en profundidad, grupos de discusión, historias de vida, observación, medición directa, análisis documental, etc. Son útiles, aunque están más cuestionadas hoy en día y hay una preferencia generalizada por las técnicas participativas.

2. **Participativas:** *rankings*, matrices, mapas, diagramas, transectos, etc. Todas ellas muy en auge hoy en día, son más de tipo cualitativo y son desarrolladas por evaluadores.

Y la otra clasificación:

1. **Cuantitativas:** encuestas formales e informales, medición directa, análisis coste-beneficio. En general ofrecen una información más fiable, pero se basan únicamente en cifras.

2. **Cualitativas:** entrevistas con informantes clave, de grupo, al grupo focal; indagación del discurso, observación directa, observación participante, estudios de caso, análisis documental, historias de vida, técnicas participativas diversas, etc. Se basan más en opiniones pero permiten entender los *porqués*, por lo que aportan información más relevante.

En todo caso, al elegir las técnicas hay que tener presente el propósito de la evaluación, intentar combinarlas y, en el caso de que se usen técnicas complejas, contar con los profesionales adecuados.

La realización de un buen trabajo en esta fase es crucial para el proceso ya que toda la labor posterior dependerá de la calidad de la información obtenida. También es importante comenzar ya a avanzar cierta labor de análisis de los datos, ya que si se deja para el final es posible encontrarse con la sorpresa de que en algunas cuestiones se necesita información adicional, difícil de obtener una vez que se ha abandonado el terreno.

Algunas recomendaciones para el trabajo de campo son:

- Todas las partes implicadas deben tener la oportunidad de expresarse. Sus representantes no deben ser excluidos de las consultas formales.
- Las inspecciones y visitas sobre el terreno deben cubrir una parte representativa del trabajo del proyecto.
- Conviene utilizar discusiones en grupo además de las entrevistas individuales.

Una vez terminado el trabajo de campo y antes de pasar a la redacción del informe, el equipo necesita tiempo para trabajar con la información y los datos recopilados y ya en parte analizados. Así, deberá proceder a organizar, estructurar y analizar la información obtenida, y a comparar y agregar datos, en función de lo cual ya podrá preparar el *informe final.*

No es que el equipo evaluador deba ponerse a escribir en este momento, ya que gran parte de los contenidos los puede tener ya elaborados y haber estado desarrollándolos durante el trabajo de campo. Además, cada miembro del equipo podrá tener elaboradas sus propias notas sobre cuestiones técnicas particulares de su área de responsabilidad. Normalmente el líder del equipo tiene la responsabilidad de elaborar, sintetizar y trabajar el material para que el resultado final sea accesible y de utilidad.

En cualquier caso, el equipo deberá pasar por la secuencia lógica de lo que se conoce como los cuatro niveles de análisis:

1. Cuenta con hallazgos empíricos, hechos y datos, información recopilada (*FACTS*).
2. Pasa a hacer interpretaciones sobre esos hechos y datos (*FINDINGS*).
3. Elabora unas conclusiones con valoraciones sobre los hallazgos y sus interpretaciones (*CONCLUSIONS*).

4. Formula unas recomendaciones o sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir (*RECOMMENDATIONS*).

Antes incluso de presentar el informe a la organización, se recomienda que el equipo presente las conclusiones preliminares a los responsables del proyecto. Algunas organizaciones piden que esto se haga antes de abandonar el terreno y otras que se haga con los responsables de la organización en la sede. En caso de discrepancias en el seno del equipo, hay que explicarlas detalladamente.

La situación ideal es presentar un primer borrador del informe, distribuirlo y contrastarlo con la opinión de los beneficiarios, la contraparte y la organización que ha encargado la evaluación. Una vez hecho esto, el equipo podrá preparar la versión final.

Este informe es el documento que recoge los resultados de todo el proceso de evaluación. Y si la utilidad es la finalidad de toda evaluación, esta es la pieza clave para lograrla. Como en casi todo demás, también aquí hay múltiples propuestas de modelos y formatos, pero en líneas generales puede decirse que un buen informe final de evaluación debe estar correctamente redactado y presentado de manera accesible, con una longitud de entre 60 y 80 páginas, y debe ir acompañado de un resumen ejecutivo.

Algunas cuestiones a tener en cuenta, tal y como expone la NORAD, son:

- **Evitar la terminología complicada.**
- **Explicar los métodos analíticos utilizados.**
- **Describir las fuentes de información y precisar la calidad y fiabilidad de las mismas.**
- **Dar referencias bibliográficas.**
- **Incluir anexos y apéndices.**
- **Usar cuadros y tablas para ilustrar algunos puntos.**
- **Preparar textos de acompañamiento explicativos de las tablas y cuadros.**
- **Redondear cifras y utilizar porcentajes.**

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Respecto al contenido del informe,[15] si bien es variable, casi todos incluyen los siguientes apartados:

1. Un informe ejecutivo o resumen con las principales conclusiones y recomendaciones. Incluso se recomienda encuadernarlo aparte.
2. Una introducción en la que se recogen los antecedentes de la evaluación, su objetivo, la metodología empleada, los condicionantes del trabajo realizado y una explicación de cómo se ha trabajado.
3. Una descripción del proyecto evaluado, desde que se identificó hasta el momento en que se decidió que iba a ser evaluado.
4. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

1.7.3. Retroalimentación de la evaluación

Distribución del informe
Seminario o taller final
Transferencia e integración de la experiencia

No es que la comunicación tenga que darse en esta etapa final, pues es un elemento esencial de todo el proceso de evaluación; pero como las evaluaciones tienen que ser útiles por definición, hay que asegurarse de que sus resultados sean susceptibles de ser utilizados y, por tanto, habrá que emplearse a fondo en la cuestión, no siempre sencilla, de la comunicación.

El objetivo de esta etapa es la difusión de las enseñanzas y la aplicación de las recomendaciones realizadas en el informe. Se trata de utilizar de forma conveniente todo lo aprendido, y, para empezar, habrá que *distribuir el informe* a

15. Pueden encontrarse esquemas sencillos de informes finales en la abundante literatura señalada en la bibliografía; en particular, en *Metodología de evaluación de la Cooperación Española* (pp. 251 a 261), del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en *Cooperación internacional: Evaluación de proyectos* (pp. 146 y 147), de la Cruz Roja Española.

todos los implicados en el proyecto. Hay que comunicar los resultados de forma sistemática, darlos a conocer para que puedan ser operativamente realizables y verificar que todas las partes implicadas fueron consultadas y pudieron hacer sus comentarios a tiempo.

Incluso muchas veces se recomienda hacer un *seminario o taller final* con las partes implicadas para estudiar a fondo el informe y discutir las recomendaciones recibidas de cara a preparar a la organización para que pueda incorporarlas. Ello permitirá descubrir si realmente el informe se centra en cuestiones importantes y estudiar las consecuencias prácticas que la incorporación de las recomendaciones tendrá para la organización y su contraparte.

Para la correcta utilización de los resultados de la evaluación hay que tener previstos los mecanismos de retroalimentación que se utilizarán. Este paso de *transferencia e integración de la experiencia* es esencial en el proceso evaluativo, pues sirve para conectar el pasado y el futuro. Cada organización tendrá que definir cuáles son los canales más adecuados a sus características, eligiendo entre medios formales o medios más informales. Algunas de las medidas que una organización puede poner en marcha son:

1. Constituir una comisión de evaluación.
2. Organizar seminarios y talleres a distintos niveles: gobierno, ejecutivo, operativo.
3. Crear sistemas informáticos para compartir resultados de evaluaciones, bases de datos de experiencias, etc.
4. Establecer un sistema de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones.
5. Constituir una red interna de comunicación.
6. Introducir el resumen en la intranet o en la página de Internet.
7. Elaborar manuales que sirvan de orientación para otros proyectos.

Muchas agencias y grandes organizaciones han optado por crear una unidad o departamento de evaluación. Así, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (SECI) creó la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD); el Banco Mundial tiene un departamento de evaluación de operaciones, el OED, que publica evaluaciones, informes y lecciones aprendidas; y el PNUD, la ECHO y el ACNUR, entre otros organismos, cuentan también con

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

su oficina de evaluación. En cualquier caso, la incorporación de la función de evaluación en las agencias humanitarias está solo comenzando y deberá desarrollarse en el futuro.

Páginas de recursos en Internet

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

AlertNet
www.alertnet.org
Auspiciada por Reuters. Tiene una base de datos de proveedores de ayuda muy útil.

CODEP
www.codep.org.uk
Conflict, Development and Peace Network.

DAC
www.oecd.org/dac
Development Assistance Committee.

ECHO
www.europa.eu.int/comm/echo/
Oficina Humanitaria de la Comisión Europea. Puede encontrarse toda la información sobre el Acuerdo Marco de Asociación y la financiación de la ECHO.

ESCOI
www.escoi.org
ONG española con amplia experiencia en formación y asesoría en seguridad y protección.

Fundación ”la Caixa”
www.lacaixa.es/solidaridad

HSPN
www.hspn.org
Red internacional sobre seguridad y protección de trabajadores humanitarios.

Humanitarian Practice Network
www.odihpn.org
Materiales de ALNAP y otros organismos.

IECAH
www.iecah.org
La página del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

International Alert
www.international-alert.org
ONG radicada en el Reino Unido dedicada a la resolución de conflictos.

Proyecto Esfera
www.sphereproject.org
Numerosos materiales y el manual. Contiene mucha información en español.

RedR
www.redr.org
ONG británica con amplia experiencia en formación en seguridad.

Relief Web
www.reliefweb.int
Avalada por la OCHA de la ONU. Contiene una biblioteca excelente con materiales que pueden bajarse, como manuales de referencia, etc. Enlaces con todo el sector humanitario.

UNIFEM
www.unifem.undp.org
Fondo de Naciones Unidas dedicado a promover el empoderamiento de la mujer y la equidad de género.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Siglas y abreviaturas empleadas

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

ACH	Acción contra el Hambre
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AH	Acción Humanitaria
ALNAP	Active Learning Network on Accountability and Performance. Red dedicada a la evaluación en la acción humanitaria
AMA	Acuerdo Marco de Asociación de la ECHO
AVC	Análisis de vulnerabilidad-capacidad
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COE	Centro de operaciones de emergencia a nivel nacional
CRE	Cruz Roja Española
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
DAFO	Acrónimo de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (variables que se miden para el análisis institucional)
DART	*Disaster Assessment and Response Team* - Equipos de valoración inicial y respuesta en caso de desastre
DIH	Derecho internacional humanitario
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
EDAN	Evaluación de daños y análisis de necesidades
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
Field Sitrep	*Field Situation Report* (informe de situación de campo en casos de desastre)
FLC	Fundación ”la Caixa”
FV	Fuente de verificación
GCP	Gestión del ciclo del proyecto
IASC	Inter Agency Standing Committee (Comité Interagencial de Ayuda Humanitaria)
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja)
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group (Grupo Asesor Internacional en Búsqueda y Rescate)

IO	Intermón OXFAM
IVO	Indicador objetivamente verificable
MPP	Matriz de planificación del proyecto
MSF	Médicos sin Fronteras
NORAD	Agencia noruega de desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas)
OCHA-Ginebra	Sede de la OCHA en Ginebra
OCR	Oficina del Coordinador Residente de las actividades operacionales del sistema de Naciones Unidas
OE	Objetivo específico
OG	Objetivo general
OH	Organización humanitaria
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud
OSOCC	On Site Operations and Coordination Centre (Centro de Operaciones y Coordinación en el Sitio)
OSOCC virtual	Centro *virtual* de Operaciones y Coordinación en el Sitio, una herramienta de la OCHA que permite compartir información entre organizaciones de socorro, vía Internet, durante operaciones de respuesta a desastres
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAR	Search and Rescue teams (equipos de búsqueda y rescate)
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España
SI	Solidaridad Internacional
SIGCO	Sistema de Gestión para la Cooperación en casos de desastre, un sistema informático generado por la OCHA/PNUD
SitRep	*Situation Report* (informe de situación en casos de desastres)

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

SMART	Acrónimo de los términos en inglés utilizados para resumir las características de un buen indicador: *specific*, *measurable*, *adequate*, *relevant*, *time bound* (específico, medible, adecuado, relevante y con plazo temporal)
SMT	Security Management Team (Equipo de Gestión de la Seguridad del sistema de la ONU)
SUMA	*Supply Management System* (Sistema de Manejo de Suministros, un sistema informático generado por OPS/OMS)
TdR	Términos de referencia
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (Equipo de Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre)
UN-DMT	United Nations Disaster Management Team (Equipo de Naciones Unidas para el Manejo de Desastres)
UN-DMTP	United Nations Disaster Management Training Programme (Programa de Capacitación en Manejo de Desastres de Naciones Unidas)
UNDRO	United Nations Disaster Relief Office (Oficina de Naciones Unidas para el Socorro en Desastres), unidad que fue reemplazada por el Department of Humanitarian Affaires (UNDHA) en 1992 y por la OCHA en 1998
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
VARD	Vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo

Bibliografía

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Acción humanitaria

(Selección basada en bibliografías anteriores elaboradas por Francisco Rey, Ana Urgoiti y José Antonio Sanahuja, al que agradecemos su colaboración).

ABRISKETA, Joana (2000), «El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 71-100.

Acción contra el Hambre (varios años), *Geopolítica del hambre. Informe 1998-1999-2000-2004*, Madrid, Icaria Editorial.

African Rights (1994), *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-mandate Relief Operations in Political Emergencies*, Londres, African Rights, Discussion Paper n.º 5.

AGERBACK, Linda (1998), «Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto», Stephen Commins [ed.], *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid, Oxfam/CIP/Intermón.

AGUIRRE, Mariano (1998), «La prevención de conflictos armados», *Política Exterior*, vol. XII, n.º 65, septiembre-octubre, pp. 41-50.

AGUIRRE, Mariano (1999), «Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 203-226.

ALCAIDE, Joaquín; MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen; CARRILLO SALCEDO, José Antonio (1997), *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla, Universidad de Sevilla.

ALONSO, José Antonio *et al.* (1999*a*), *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), Ministerio de Asuntos Exteriores.

Amnistía Internacional (2000), *La OTAN en la República Federativa de Yugoslavia: ¿«Daños colaterales» u homicidios ilegítimos? Violaciones del derecho de los conflictos armados cometidas por la OTAN durante la Operación Fuerza Aliada*, junio, documento EUR 70/18/00/s.

ANDERSON, Mary B. [ed.] (1998), *Desarrollo y diversidad social*, Madrid, Oxfam Gran Bretaña/CIP/Intermón.

ANDERSON, Mary B. (1999), *Do No Harm. How Aid Can Support Peace-or War*, Londres, Lynne Rienner.

ANDERSON, Mary B.; WOODROW, Peter J. (1998), *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Boulder (CO, USA), Lynne Rienner (2.ª edición).

APTHORPE, Raymond; MAYHEW, Barney (1999), *Posible modelo de un Defensor del Pueblo Humanitario. Informe sobre la investigación de acción en Kosovo*, Londres, septiembre. Accesible en www.oneworld.org/ombudsman.

BETTATTI, Mario (1996), *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, París, Odile Jacob.

BOUCHET-SAULNIER, Françoise (2003), «Why Humanitarian Law Really Matters», *HAR*, invierno, pp. 4-7.

BRAUMAN, Rony (2002), *Humanitaire. Le dilemme*, París, Textuel.

BROECK, Lucas (2000), «Passing on the Baton: Can the Military be Part of the Humanitarian Race?», www.alertnet.org, 28 de junio.

CARLTON, Hon Jim (1999), *International Humanitarian Law as a Framework for Humanitarian Assistance.*

CLIFFE, Lionel Cliffe; LUCKMAN, Robin (1999), «Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State», *Third World Quarterly*, vol. 20, n.º 1, pp. 27-50.

Comisión Carnegie (1997), *Preventing Deadly Conflict*, Washington, Fundación Carnegie.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996), *La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión, COM (96) 153 final, 30 de abril.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999), *América Latina y el Caribe. El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999*, México, CEPAL, documento LC/MEX/L.402.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1994), *Guidelines on Disaster Mitigation*, París, CAD/OCDE.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1998), *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and Costs*, París, CAD/OCDE, serie Conflict, Peace and Development Cooperation, informe n.º 1.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1999), *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Madrid, CAD/OOCDE/Ministerio de Asuntos Exteriores.

COMMINS, Stephen (1998), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid, Oxfam/CIP/Intermón.

D'ANDLAU, Guillaume (1998), *L'action humanitaire*, n.º 3403, colección Que sais-je?, París, PUF.

DE GEOFFROY, V.; GRÜNEWALD, F. (2002), *The Responsibility of Humanitarian Actors. A Complex Concept in a Nutshell*, Groupe URD.

DESTEXHE, Alan (1993), *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguité*, París, Armand Colin.

DOMESTICI-MET, Marie-José (1999), «Un periodo de incertidumbre», VV AA, *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie Ayuda Humanitaria n.º 5, pp. 25-39.

DOMESTICI-MET, Marie-José (1999), «De la “injerencia humanitaria” a la inhibición no humanitaria», VV AA, *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie Ayuda Humanitaria n.º 5, pp. 41-45.

DONINI, Antonio (1996), *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper n.º 22.

DUFFIELD, Mark (1994), «Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism», en MAXWELL, Simon y BUCHANAN-SMITH, M. [eds.], *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, vol. 25, n.º 3, octubre, pp. 37-45.

EDWARDS, Michael (1999), *Future Positive. International Co-operation in the 21st Century*, Londres, Earthscan.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1993), *Informe Mundial sobre Desastres 1993*, Ginebra/San José de Costa Rica, Federación Internacional. (Existen de 1993 a 1997 en castellano, luego solo en inglés o francés.)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1998, 1999, 2000), *World Disasters Report*, Oxford, Oxford University Press.

FREEMAN, Mark (2000), «International Law and Internal Armed Conflicts: Clarifying the Interplay between Human Rights and Humanitarian Protections», *The Journal of Humanitarian Assistance*.
Disponible en www.jha.ac/articles/a059.

GÓMEZ, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

GURR, Ted Robert (1993), *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press.

HAGMAN, Gunnar (1982), *Prevention Better than Cure*, Estocolmo, Cruz Roja Sueca.

Human Rights Watch (2000), *Civilians Death in the NATO Air Campaign*, Washington, Human Rights Watch, vol. 12, n.º 1 (D), febrero.

IGNATIEFF, Michael (1999), *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid, Taurus.

International Alert (2004), *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, noviembre.

KENT, Randolph C. (1998), «Disasters in the 21st Century: The Factor Shaping Humanitarian Crises of the Future», *Humanitarian Affairs Review*, n.º 2, verano.

KLUGMAN, Jeni (1999), *Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies*, Helsinki, UNU/WIDER, Policy Brief n.º 2. Disponible en www.reliefweb.int/library/library/complex.pdf.

KOUCHNER, Bernard (1991), *Le malheur des autres*, París, Odile Jacob.

KUNDELL, Joakim (1999), «Humanitarian Assistance: Breaking the Waves of Complex Political Emergencies. A Literature Survey», *CDR Working Paper* 99.5. Accesible en Internet, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm.

LANCASTER, Warren, *The Code of Conduct: Whose Code, Whose Conduct?*, MEDAIR.

LEADER, Nicholas (2000), *The Politics of Principle: the Principles of Humanitarian Action in Practice*, Londres, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, marzo.

MACRAE, Joanna (2000), «Humanitarianism: Facing New Challenges», *Great Decisions*, pp. 87-96.

MACRAE, Macrae; ZWI, Anthony (1994), «Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview», en MACRAE y ZWI [eds.], *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres, Zed Books & Save the Children Fund.

Médecins du Monde (1999), *A Case by Case Analysis of Recent Crises. Assessing 20 Years of Humanitarian Action: Iraq, Somalia, the former Yugoslavia, Rwanda, Burundi, the former Zaire, Chechnya, and Kosovo*, París, MDM, Conferencia Internacional «Proteger la población en tiempo de guerra», abril.

MILLWOOD, David (1996), *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, marzo, 5 vol.

MINEAR, Larry (1996), *Soldiers to the Rescue*, París, OCDE, Development Centre.

MINEAR, Larry, con Jeffrey Clark, Roberta Cohen, Dennis Gallagher, Iain Guest y Thomas G. Weiss (1994), *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role, 1991-1993*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper n.º 18 (disponible en www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/Publications/OP/op_toc.shtml).

MINEAR, Larry; VAN BAARDA, Ted; SOMMERS, Marc (2000), *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper n.º 36.

OGATA, Sadako (1999), «Let's Get Business and Humanitarians Together», *International Herald Tribune*, 25 de noviembre.

ONU (1999), *Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35, The fall of Srebrenica*, 15 de noviembre.

ONU (1999), *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, 15 de diciembre.

Oxfam Internacional (1997), *Improving the UN's Response to Complex Emergencies*, Nueva York, Oxfam Internacional (mimeo).

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Oxfam Internacional (2000), *An End to Forgotten Emergencies?*, Washington, Oxfam Internacional, mayo (mimeo).

PARRY, Matthew S. (2002), «Phyrric Victories and the Collapse of Humanitarian Principles», *The Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible en www.jha.ac/articles/a094.htm.

PASQUIER, André (2001), «Action humanitaire: une légitimité en question?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 842, junio, pp. 311-320.

PÉREZ, Karlos (1999), *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis en África*, Bilbao, Hegoa, documento de trabajo n.º 24, julio.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2001), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Barcelona, Icaria – HEGOA.

PERRIN, Pierre (1998), «Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 146, junio, pp. 349-364.

PETERSON, David, *Genocide II*, www.zmag.org.

PLATTNER, Denise (1992), *The Legal Framework of International Relief in Situations of Armed Conflict*, Londres, Comité International de la Croix Rouge.

RENGIFO, Álvaro (1999), «Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo», *Información Comercial Española*, n.º 778, mayo-junio, pp. 81-101.

RENNER, Michael (1999), «El fin de los conflictos violentos», *Anuario WorldWatch. La situación del mundo*, WorldWatch Institute, Barcelona, Icaria-FUHEM, p. 295.

REY, Francisco (1998), «Visiones de la acción humanitaria en 1997», en AGUIRRE, Mariano y OSORIO, T., *Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario del CIP 1998*, Barcelona, Icaria/CIP.

REY, Francisco (1999), «La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 129-152.

REY, Francisco; GONZÁLEZ, Mabel (2000), «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia», en AGUIRRE, Mariano; FILESI, Teresa y GONZÁLEZ, Mabel [eds.], *Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000*, Barcelona, Centro de Investigación para la Paz/Icaria, pp. 177-204.

REY, Francisco (2001), «Nueve reflexiones y algunas tesis sobre acción humanitaria en el siglo XXI», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 9, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC, agosto.

REY, Francisco (2001), «Círculos que se cierran», artículo de introducción a *Puertas cerradas. El acceso a las víctimas en la acción humanitaria*, Unidad de Estudios Humanitarios IECAH-MSF-Universidad de Deusto, Barcelona, Icaria Editorial.

REY, Francisco; DE CURREA-LUGO, Víctor (2001), «El debate humanitario», *Cuadernos para el Debate de MSF*.

REY, Francisco; DE CURREA-LUGO, Víctor (2002), *Estado actual del debate y de la práctica humanitaria*, Barcelona, Icaria.

ROBERTS, Adam (1999), «El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa», Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 31-70.

ROBERTS, Adam (1999), «The Role of Humanitarian Issues in International Politics in the 1990s», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 883, marzo.

ROBERTS, Adam (1999*b*), «NATO's Humanitarian War over Kosovo», *Survival*, vol. 41, n.º 3, otoño, pp. 102-123 (reimpreso en MINEAR, Larry *et al.* [2000], *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Providence [RI, USA], Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper n.º 36, pp. 121-150).

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

ROTBERG, Robert I.; WEISS, Thomas G. [eds.] (1996), *From Massacres to Genocide: the Media, Public Policy and Humanitarian Crisis*, Cambridge (Mass.), Brookings Institution/The World Peace Foundation.

RUFIN, Jean-Christophe (1999), «Les humanitaires et la guerre du Kosovo: échec ou espoir?», en MOORE, Jonathan [ed.], *Des choix difficiles: les dilemmes moraux de l´humanitaire*, París, Gallimard.

SANAHUJA, José Antonio (1999), *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del «continuum» humanitario*, Madrid, Cruz Roja Española/Federación Internacional de Cruz Roja, agosto (mimeo).

SANAHUJA, José Antonio (2000), *La ayuda humanitaria y de emergencia en España, La realidad de la ayuda 2000*, Madrid, Intermón, 2000.

SANDOZ, Yves (1999), «El medio siglo de los Convenios de Ginebra», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 834, Ginebra, junio.

SLIM, Hugo (1997), *Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War*, Studies on Emergencies and Disaster Relief n.º 6, Uppsala.

SLIM, Hugo (2002), «By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organizations», International Council on Human Rights Policy, *The Journal of Humanitarian Assistance*.
Disponible en www.jha.ac/articles/a082.htm.

SOMARRUGA, Cornelio (1999), «Time for Humanitarians to Get Business Involved», *International Herald Tribune*, 16 de noviembre.

STERN, Marc (1998), *Development Aid: What the Public Things*, Nueva York, PNUD, Office for Development Studies (ODS), Working Paper n.º 4, mayo.

STEWART, Frances (1998), *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions*, Oxford, Queen Elizabeth House, Working Paper Series n.º 16, enero.

SUHRKE, Astri; BARUTCISKI, Michael; SANDISON, Peta; GARLOCK, Rick (2000), *The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR’s Emergency Preparedness and Response*, Nueva York, ACNUR, documento EPAU/2000/001, febrero.

The Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (2003), *Report: Politics and Humanitarianism. Coherence in crisis?*, Londres, Demand Ltd.

TIMBERLAKE, Lloyd (1987), *África en crisis. Las causas, los remedios de la bancarrota ambiental*, Madrid, Cruz Roja Española.

United Nations Disaster Relief Organization (1991), *Mitigating Natural Disasters: Phenomena, Effects and Options*, Nueva York-Ginebra, UNDRO.

VÄYRYNEN, Raimo (1996), *The Age of Humanitarian Emergencies*, Helsinki, UNU/WIDER, WIDER Research for Action n.º 25.

VV AA (1999), *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie Ayuda Humanitaria n.º 5.

VV AA (2004), *El proyecto de la Esfera. Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, Barcelona, Intermón OXFAM.

VIGNY, J. D.; THOMPSON, C. (2000), «Standards fondamentaux d’humanité: quel avenir?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 840, pp. 917-939.

VOICE (1999), *The Future of European Humanitarian Aid, The NGO View*, Position Paper, Bruselas.

WAHLSTROM, Margaretha (1996), *Developmental Relief: What Is It and Why Bother?*, Ginebra, Federación Internacional de la Cruz Roja, noviembre (mimeo).

WIJKMAN, Anders; TIMBERLAKE, Lloyd (1985), *Desastres naturales, ¿fuerza mayor u obra del hombre?*, Londres, Earthscan/Cruz Roja Sueca.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Ciclo del proyecto

ALNAP (2003), *Participation by Crisis-affected Populations in Humanitarian Action. Practitioners’ Handbook – Draft*, Londres, Overseas Development Institute.

ALNAP (2003), *Evaluating Humanitarian Action. An ALNAP Guidance Booklet*, Londres, Overseas Development Institute.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington DC, Oficina de Evaluación (EVO), Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.

CASLEY, Dennis; KUMAR, Krishna (1990), *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa-Banco Mundial.

CHAMBERS, Robert (1995), «Métodos abreviados y participativos a fin de obtener información social para los proyectos», en CERNEA, Michael M. [coord.], *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 587-611.

COHEN, Alberto; FRANCO, Rolando (1993), *La evaluación de proyectos sociales*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Manual: Gestión del ciclo de un proyecto: enfoque integrado y marco lógico*, Bruselas, serie Métodos e Instrumentos para la Gestión del Ciclo de un Proyecto, Ayuda al Desarrollo, Unidad de Evaluación.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996), *La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión, COM (96) 153 final, 30 de abril.

Cruz Roja Española (1997), *Cooperación internacional: Delegados/as de proyectos de cooperación internacional: Formación especializada para el voluntario CRE: Manual del alumno/a*, Madrid, Cruz Roja Española.

Cruz Roja Española (2001), *Cooperación internacional: Evaluación de proyectos: Formación especializada para el voluntario CRE: Manual del alumno/a*, Madrid, Cruz Roja Española.

Cruz Roja Española (2001), *Cooperación internacional: Guía para la evaluación de proyectos: Formación especializada para el voluntario CRE: Manual del alumno/a*, Madrid, Cruz Roja Española.

DARCY, James; HOFFMAN, Charles Antoine (2004), *According to Need? Needs Assessment and Decision Making in the Humanitarian Sector*, HPG Report n. ODI, Londres.

DFID (2002), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, DFID Issues.

ECHO (2004), *La Gestión del Ciclo de Proyecto de ECHO* (CD ROM editado por la ECHO con una recopilación de numerosos materiales sobre el tema), Bruselas.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1993), *Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad. Guía de aplicación*, Ginebra, Federación Internacional.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2000), *Disaster Emergency Needs Assessment*, Disaster Preparedness Training Programme, Ginebra, Federación Internacional.

FEUERSTEIN, Marie-Thérésè (1990), *Partners in Evaluation: Evaluating Development and Community Programmes with Participants*, Londres-Basingtoke, Macmillan.

GASPER, Des (1999), «El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 4, primavera-verano, pp. 51-82.

HOFFMAN, Charles Antoine *et al.* (2004), *Measuring the Impact of Humanitarian Aid. A Review of Current Practice*, HPG Report n. ODI, Londres.

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (1998), *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*, Madrid, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2001), *Metodología de evaluación de la Cooperación Española 2*, Madrid, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

NORAD (1997), *El enfoque del marco lógico: Manual para la planificación de proyectos orientada por objetivos*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Fundación Centro Español de Estudios de América Latina.

OFDA (1999), *Evaluación de daños y análisis de necesidades*, Costa Rica, USAID.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (1999), *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies*, Nueva York, OCHA, agosto.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (1989), *L'évaluation dans les pays en développement: Une étape du dialoque*, París, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1995), *Manual de la ayuda al desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, CAD (1999), *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, París, DAC OCDE.

ROCHE, Chris (2004), *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio* (traducción al español), Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.

UD-NORAD (1997), *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo: Manual para evaluadores y gestores*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Fundación Centro Español de Estudios de América Latina.

URD (2004), *La rose des vents. Critères et éléments descriptifs. Manuel pour l'evaluation en action humanitaire*, Plaisians, URD.

VALADEZ, Joseph; BAMBERGER, Michael (1994), *Monitoring and Evaluating Social Programas in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*, EDI Development Studies, Washington DC, World Bank.

Género

BRADSHAW, Sarah (2004), *Socio-Economic Impacts of Natural Disasters: A Gender Analysis*, UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

CICR (2001), *Women Facing War*, Ginebra, CICR. (Disponible en inglés; próxima publicación en español y francés.)

DREW, Kirstine (2000), *Gender Issues in Disaster Response*, Unidad de Mujer y Desarrollo de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

EL-BUSHRA, Judy (2003), *Women Building Peace: Sharing Know-how*, International Alert.

HIGATE, Paul (2004), *Gender and Peacekeeping*, Institute for Security Studies.

Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2004), *Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española*, Madrid, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Naciones Unidas, Resolución 13 25 de 31 de octubre de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: *Participación de la mujer en la construcción de la paz y en la rehabilitación post-conflicto*.

Reproductive Health Response in Conflict Consortium (2004), *Gender-based Violence Tools Manual - For Assessment & Program Design, Monitoring & Evaluation in Conflict-Affected Settings.*

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

WILLIAMS, Suzanne; SEED, Janet; MWAU, Adelina (1994), *The Oxfam Gender Training Manual*, Reino Unido, Oxfam Academic.

WORONIUK, Beth (2003), *Gender Equality and Humanitarian Assistance: A Guide to the Issues*, Canadian International Development Agency.

Seguridad

BIOFORCE (2002), *El personal de la ayuda humanitaria en situaciones de inseguridad*, Lyon, Vitton Copy.

EGUREN FERNÁNDEZ, Luis Enrique, *La seguridad y la protección en las operaciones humanitarias.*

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1997), *Handbook for Delegates,* Ginebra.

Revista *Migraciones Forzosas* (1999), n.º 4, abril-septiembre: «Seguridad en el trabajo humanitario».

Recursos humanos

BLAKE, Robert R.; MOUTON, Jane S.; ROBET, Allen L. (1993), *El trabajo en equipo. Qué es y cómo se hace*, Bilbao, Ediciones Deusto S.A.

GIL RODRÍGUEZ, Francisco; GARCÍA SAIZ, Miguel (1996), *Grupos en las organizaciones*, Madrid, Ediciones Pirámide.

MOREHEAD, Carolina (2001), «El nuevo trabajador del quehacer humanitario», *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, n.º 4.

NÚÑEZ, Trinidad; LOSCERTALES, Felicidad, *El grupo y su eficacia*, Barcelona, EUB S.L.

ODI, People in Aid (1997), *Código de Mejores Prácticas en la Dirección y Respaldo al Personal de Cooperación*, Londres.

ONZALES, M.ª Pilar; SILVA, Manuel; CORNEJO, José Manuel (1996), *Equipos de trabajo efectivos*, Barcelona, EUB S.L.

SILVA, Manuel (1996), *El clima en las organizaciones. Teoría, método e intervención*, Barcelona, EUB S.L.

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Cooperación Internacional, Obra Social “la Caixa”

Cooperación Internacional, Obra Social "la Caixa"

CRÉDITOS

Autores	Francisco Rey Marcos Ana Urgoiti Aristegui Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH
Corrección	Manners
Diseño	Estudi Juste Calduch
Fotomecánica	Victor Igual, S.L.
Impresión	Printing Suria, S.L.
Edición del Manual en versión CD	Perfil Gráfico y Shiva Designs
Coordinación de la edición del Manual en CD	Fernando García Calero

AGRADECIMIENTOS:

Olivier Longué y Manuel Sánchez Montero, de Acción contra el Hambre; Agustín Gutiérrez, de Cáritas; Jaime Bará, Alberto de Castro y Pablo Navajo, de Cruz Roja Española; Javier Martín y Jacobo Ocharan, de Intermón Oxfam, Consuelo López de Zuriaga y Joan Tubau, de Médicos Sin Fronteras; Raquel Sastre, de Solidaridad Internacional; Rafael de Prado, Pablo Muelas, Silvia Carrasco y Juan Bartolomé, de la Agencia Española de Cooperación, y Susana de Funes, de la SECI; Héctor Saiz, de ADC; Jesús Núñez, Francisco Rey y Ana Urgoiti, del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH.